

363.23
Yahya
1986

**PENATAAN KEMBALI
ORGANISASI KEPOLISIAN REPUBLIK INDONESIA
UNTUK MEWUJUDKAN KEMANDIRIAN DAN
PROFESIONALISME**

T E S I S

*Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Gelar
Magister Hukum di Program Pascasarjana Ilmu Hukum
Universitas Diponegoro Semarang*

Oleh :

NUR YAHYA, S.H.

3592012339

Pembimbing :

Prof. DR. SATJIPTO RAHARDJO, S.H.

**PROGRAM PASCASARJANA ILMU HUKUM
PROGRAM STUDI HUKUM DAN SISTEM PERADILAN PIDANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG**

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirobil'alamin. Puja dan puji syukur kehadirat Allah SWT. Penghuni utama kalbu ini, atas segala limpahan rahmat dan inayahNya, penulisan tesis ini dapat diselesaikan. Salam dan salawat mudah-mudahan tetap dilimpahkan kepada Nabi besar Muhammad SAW, yang telah memperkenalkan penulis pada Islam dan kebenaran.

Tesis ini merupakan laporan penelitian yang dituliskan kembali. Suatu bentuk penulisan yang diharapkan lebih bisa memberikan kebebasan bagi penulis untuk mencairkan ide-ide pemikiran sebagai tinta yang tidak hanya berupa satu warna monoton melainkan suatu warna yang hidup, karena yang ditulis sebenarnya adalah suatu kehidupan, suatu dinamika dari Lembaga Penegak Hukum terdepan yakni Kepolisian.

Kepolisian yang tersaji dalam tesis ini diharapkan bukan saja menampilkan suatu potret ataupun lukisan mati, tetapi diharapkan menjadi gambaran nyata kehidupan dari Lembaga Kepolisian.

Oleh karenanya pada salah satu sisinya yang akan tampak adalah sebuah gambaran Kepolisian yang menampilkan sosok yang berwibawa, dihormati dan sangat amat dibutuhkan kehadirannya di tengah masyarakat, tetapi pada sisi lain

"ia" nampak sebagai sosok yang menakutkan sekaligus dibenci dan dihindari oleh masyarakat.

Tesis ini berusaha untuk menampilkan suatu sosok lembaga kepolisian secara lengkap seperti layaknya manusia dengan segala atribut sosialnya.

Kata pengantar ini tidaklah bermaksud untuk menganalisis ataupun memberikan komentar berkaitan dengan isi dari tesis ini sebab isinya akan berbicara sendiri untuk dirinya sendiri itulah sebabnya diharapkan dari pembaca atau para sejawat dapat memberikan tanggapan berkaitan dengan substansi dari tesis ini.

Pada kesempatan ini ingin rasanya mengungkapkan sesuatu yang bukan saja berupa kalimat ucapan terima kasih dan penghargaan tetapi sesuatu yang amat sangat tidak cukup diungkapkan dengan kata-kata pada Guru Besar kami yang setiap saat bersedia dan menyediakan tempat dan waktunya untuk mendengar dan mendengar.

Salah satu kalimat yang sampai saat kapanpun barangkali penulis ingat sebagai bukti kerendahan hati Beliau yang menganut filsafat ilmu padi adalah "kita tidak pernah dapat berpikir sendiri melainkan selalu berpikir dan berpikir di atas pikiran orang lain".

Oleh karenanya jika dalam tesis ini isinya dianggap mengandung sesuatu yang baik dengan izin Allah hal itu

karena bimbingan beliau. Dengan izin Allah pula ilmu yang beliau miliki dan disebarkan pada murid-muridnya mudah-mudahan menjadi ilmu yang bermanfaat, tetapi jika sebaliknya segala kekurangan yang pasti ada pada tesis ini sepenuhnya milik penulis.

Semoga Allah dengan segala taufik dan hidayahNya mengizinkan penulis untuk tetap dapat menyerap dan mensarikan ilmu yang Allah berikan pada Guru Besar kami tercinta, Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, SH.

Penulis merasa sangat bersyukur diizinkan oleh Allah menjadi sebagian kecil dari murid-murid bimbingan beliau yang paling lama. Jika sesungguhnya tanda kelulusan seorang mahasiswa adalah terselesaikannya tesis, maka penulis tidaklah berharap demikian.

Sebab sesungguhnya penulis akan tetap merasa haus untuk selalu menimba dan meminum ilmu yang Allah berikan pada Guru Besar kami. Ya Allah ya Tuhan kami, muliakan Guru Besar Kami, berikanlah derajat yang tinggi serta pangkat yang terpuji disisimu. Amien.

Ya Allah ya Tuhan kami, berilah kami senantiasa kekuatan lahir dan batin untuk mengabdikan diri padamu serta untuk menjalani profesi sesuai dengan kehendakmu agar senantiasa dan serta selalu ingat setiap kalimat yang merupakan ilmu darimu punya kewajiban untuk diamalkan.

Ya Allah, ya Robiul Alamin, dari kalamMu kupahami bahwa ilmuMu merupakan rantai kehidupan yang tiada putus, yang kau sebarkan di hamparan bumi, lewat lisan dan tulisan para orang-orang suci, para orang tua orang cerdik pandai dan orang-orang yang berjuang dengan keilmuannya ataupun orang-orang yang Kau pilih diantara kami.

Sebagai ungkapan rasa syukur kepadaMu ya Allah, muliakanlah orang-orang yang telah memberikan ilmunya untuk kemaslahatan dunia ilmu hukum.

1. Prof. DR. Muladi, S.H. Rektor Universitas Diponegoro Semarang, Mantan Ketua Program Pascasarjana Undip yang dengan izin Allah memberi kesempatan kepada penulis untuk menimba dan mengasah ilmu serta mengajarkan pada penulis pada sikap tegas dan disiplin dalam mengambil keputusan;
2. Prof. Purwahid Patrik, S.H. Ketua Program Pascasarjana Ilmu Hukum Undip yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menjadi mahasiswa di Program Pascasarjana Undip;
3. Prof. DR. Barda Nawawi Arif, S.H. Dekan Fakultas hukum Undip Semarang, Guru besar Hukum Pidana yang selalu mengajarkan kearifan dalam memahami lautan dan belantara ilmu;

4. Prof. DR. Ruslan Saleh, S.H.; Prof. DR. Soehardjo, S.H;
Prof. DR. Koesnadi Hardjo Soemantri, S.H.; Prof. DR.
Sahetapi, S.H.; Prof. DR. Dimyati Hartono, S.H.; Prof.
DR. Ismiati Soetomo; Prof. DR. Awaludin Djamin, MPA;
Prof. DR. Gunawan Setiarja; DR. I.S. Susanto, S.H; yang
telah banyak berperan dalam memberikan wawasan dan cara
berfikir secara sistematis kepada penulis.

Ya Allah ya Tuhan kami, berilah kekuatan lahir
batin pada para pemimpin kami serta jadikanlah mereka
orang-orang yang terpilih di sisiMu.

1. Prof. Dr. H.S.M Soeatmadji, Rektor Universitas Wijaya
Kusuma Surabaya yang telah memberi kesempatan kepada
penulis untuk meneruskan studi lanjut pada Pascasarjana
Universitas Diponegoro Semarang.
2. Ny. Sonny Baksono, S.H., Dekan Fakultas Hukum
Universitas Wijaya Kusuma Surabaya yang selalu
mendorong dan memberikan semangat kepada penulis untuk
segera dapat menyelesaikan tugas belajar ini. Dukungan
beliau terhadap penulis sangat amat dirasakan bukan
hanya dalam bentuk moril tetapi juga materiil yang
sangat amat berperan dalam penyelesaian tugas belajar
ini.

Ya Allah ya Tuhan kami, berikanlah rahmat dan barokahMu pada hambamu yang dengan segala kesibukan dalam pengabdianya pada bangsa dan negara ini, tetapi tetap dengan setiap mendedikasikan dirinya pada kemajuan pendidikan dan ilmu pengetahuan.

1. Mayjend (Polisi) Soemarsono, S.H, MBA. Kapolda Jatim yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mendapatkan berbagai data dan informasi tentang kepolisian ketika beliau menjadi Dirlantas Mabes Polri;
2. Mayjend (Purn Polisi) Koeparmono Irsan, S.H. MBA, mantan Dep. Op. Mabes Polri yang sekarang mengabdikan dirinya pada ilmu pengetahuan sebagai Rektor Universitas Bhayangkara Jaya Jakarta. Penulis berhutang budi pada beliau yang telah menyediakan tenaga dan kesempatan serta fasilitas ketika penulis melaksanakan penelitian di Mabes Polri;
3. Brigjend (CPM) Sonny Baksono, S.H., Direktur Lalu Lintas Pusat, dosen luar biasa Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma Surabaya yang selalu mengajarkan kedisiplinan dan keluasan wawasan pada penulis. Tesis ini disampaikan dengan hormat pada beliau atas sikap dan keteladanannya serta dukungannya baik moril maupun materiil pada penulis;

4. Brigjen (Polisi) Momo Kelana, S.H. MBA, Gubernur PTIK yang telah memberikan kesempatan pada penulis untuk menggunakan fasilitas perpustakaan secara leluasa serta memberikan fasilitas penginapan di PTIK Jakarta;

Ya Allah ya Tuhan kami, berilah kekuatan tali silaturahmi pada sahabat dan karib kami yang selalu menyediakan waktu dan tenaganya dalam mengabdikan kepadaMu di jalan ilmu yang Engkau ridhoi;

1. Zudan Arif Fakrulloh, S.H., MH "adik" yang selalu dikagumi oleh kakak dan dibanggakan oleh gurunya. Semoga Allah memberikan derajat ilmu dan pangkat yang terpuji;
2. Rekan-rekan sejawat di Program Pascasarjana Ilmu Hukum Undip angkatan XI, Mas Daryono, harum, Muhari, Yusanuli, Budiono, Bu Ani, Saifullah, Mas Arif, Mas Sarifudin, dll. Semoga kita tetap berada di jalur komitmen yang sama untuk memajukan ilmu hukum;
3. Joko Nur Sariono, S.H., Mas Basuki, S.H., anak-anak muda yang setiap saat selalu menyediakan waktu dan tenaganya untuk berfikir bagi kemajuan dan kemajuan;
4. Rekan-rekan sejawat dosen di Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma Surabaya yang selalu berdoa dan mendorong penulis tetap semangat untuk meneruskan tugas belajar di program Pascasarjana Undip;

Ya Allah ya Tuhan kami, berikanlah kekuatan lahir dan batin pada rekan-rekan kami yang telah bertekad untuk mewujudkan cita-citanya sebagai pejuang pemikir-pemikir pejuaaang;

1. Kapten Bambang Sugeng Irianto, S.H., Ketua Umum Ikatan Alumni Resimen Mahasiswa Komisariat Universitas Wijaya Kusuma Surabaya;
2. Kapten Iwan Susetyo Ismoyo, S.H., yang telah memberikan berbagai fasilitas ketika, penulis melaksanakan penelitian di Sespimpol Lembang Bandung;
3. Rekan-rekan dan adik-adik di Resimen Mahasiswa Batalyon 823 Universitas Wijaya Kusuma Surabaya, tesis ini didedikasikan untuk kemajuan dan kejayaan Resimen Mahasiswa.

Akhirnya pada semua pihak yang telah memberikan bantuan baik secara moril maupun materiil penulis ucapkan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya.

Semarang, Akhir 1996

Penulis

(NUR YAHYA)

Tesis ini dipersembahkan
untuk kesabaran dan ketabahan
kekasih yang dipilihkan oleh
Allah SWT. Yeni Yulianti,
istri tercinta serta untuk
buah hati kami Muhammad Idham
Adi Abdi Bangsa (Idank).

Tesis ini dipersembahkan sebagai dharma bhakti ananda pada bapak H. Achmad Samsuri dan Ibu tercinta (alm) Nursiah, Ibu. Hj. Siti Khadijah, Papa Andi Samsul dan Mamak Sakdiah pada kakak-kakak Lilik Sumarlik, Mas Atim, Mas Hasan. Mbak Yanti, Mas Hamim, Mbak Azzah, dik Maksum, dik Zubaidah, adik Ipung, dik Eli, Mas'ud, dik Inung, dik Arif, dik Ida, dan keponakan-keponakan tercinta.

ABSTRAKSI

Lembaga Kepolisian yang di anggap sebagai lembaga penegak hukum yang terdepan, dari waktu ke waktu kian dihadapkan pada tugas dan tantangan yang semakin berat dan kompleks. Tantangan tersebut tercermin dalam bentuk pertama, meningkatnya kuantitas kejahatan jenis baru sebagai akibat dari perkembangan kehidupan masyarakat. Kedua, meningkatnya kejahatan konvensional dengan cara yang semakin canggih, sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Ketiga, tumbuhnya kejahatan di bidang ekonomi melalui sarana dan dukungan korporasi atau dikenal sebagai kejahatan korporasi. Keempat kejahatan di lingkungan profesi. Kelima, kejahatan yang berlingkup internasional seperti narkoba, uang palsu, terorisme, sabotase dan kejahatan lain yang terorganisir secara rapi.

Disamping berhadapan dengan berbagai jenis kejahatan seperti di atas, dalam menjalankan tugasnya Polri juga berhadapan langsung dengan segala lapisan masyarakat yang semakin kritis menyoroti berlakunya hukum.

Sementara itu dalam tataran yang paling umum tugas Polisi adalah menjaga dan memelihara ketertiban masyarakat serta sebagai penegak hukum yang pada kenyataannya sering memunculkan situasi yang dilematis. Polri juga dihadapkan pada kendala-kendala yang tidak hanya bersifat manajemen operasionalnya saja seperti keterbatasan personil, anggaran, kesejahteraan tetapi juga kendala struktural yang menyangkut keberadaan Polri dalam struktur hirarki militer (ABRI).

Kendala struktural tersebut sangatlah terasa akibatnya ketika Polri dihadapkan pada tugas-tugas penegakan hukum dan pelayanan terhadap masyarakat yang dengan demikian jelas yang dihadapi Polri adalah masyarakat. Sementara ada tuntutan agar Polri dalam melaksanakan tugas dan fungsinya ini bersikap protagonis bukan antagonis, sehingga doktrin militer mengakibatkan posisi Polri menjadi tidak profesional dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Penelitian ini mencatat pula adanya "distorsi" peran militer yang tercantum sebagai ideologi ABRI dimana Polri termasuk menjadi bagiannya, telah memasuki hampir semua sektor-sektor non militer dalam kehidupan masyarakat termasuk di dalamnya sektor hukum, dan ini berdampak luas terhadap proses penegakan hukum yang diharapkan dapat memenuhi nilai-nilai keadilan, persamaan serta perlindungan terhadap hak asasi manusia.

Penelitian ini untuk selanjutnya mencatat perlunya Polri melakukan penataan organisasinya agar lebih mempunyai otonomi yang memadai dan mandiri serta lebih profesional, salah satu alternatif yang disarankan adalah perlunya Polri lepas dari ABRI dan menjadi departemen tersendiri.

Rekomendasi yang bertujuan untuk memberikan otonomi yang lebih luas serta untuk meningkatkan profesionalisme Polri dipertimbangkan berkaitan dengan tugas Kepolisian mempunyai perbedaan karakteristik apabila dibandingkan dengan tugas Tentara AD, AU, dan AL. Ketiga angkatan tersebut dalam fungsi pertahanan keamanan adalah menghadapi musuh, sehingga dalam doktrinnya "musuh harus dihancurkan". Fungsi-fungsi pembinaan masyarakat, pengayoman dan perlindungan, dan fungsi pelayanan yang diembannya tidak akan dapat dilaksanakan dengan baik apabila menggunakan doktrin militer.

Penggunaan doktrin militer bagi kepolisian akan menyebabkan polisi berhadapan dengan masyarakat dalam kapasitas sebagai musuh, padahal lingkup kerja, tugas, dan tanggung jawabnya semua berada dalam lingkup masyarakat. Oleh karena itu polisi tidak boleh dan tidak akan pernah mengganggu masyarakat sebagai musuh.

Masyarakat dan polisi dapat memposisikan sebagai bayi dan pengasuhnya, sehingga masyarakat dapat merasa aman apabila ada polisi. Agar citra masyarakat terhadap polisi dapat diperbaiki maka polisi juga harus mengevaluasi doktrin militer yang dianutnya. Doktrin militer ternyata menyebabkan polisi menjadi antagonis bagi masyarakatnya.

Penataan kembali organisasi Kepolisian Republik Indonesia untuk mewujudkan profesionalisme dan kemandirian, setidaknya dapat ditempuh dengan dua cara yaitu meningkatkan mutu pendidikan kepolisian, memperbaiki fasilitas kerja serta kesejahteraan anggota Polri sedangkan yang kedua dengan memberikan otonomi yang lebih besar kepada Polri.

Pembentukan polisi profesional diukur dengan empat kriteria yaitu pertama pelaksanaan tugas kepolisian secara ilmiah. Kedua, petugas polisi harus terpelajar. Ketiga, mempunyai integritas profesional, dan keempat adalah pemusatan pelayanan kepolisian dan konsolidasi satuan kepolisian sebagai unsur utama peningkatan efektivitas.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iv
ABSTRAKSI.....	xii
DAFTAR SINGKATAN.....	xiv
DAFTAR ISI.....	xv
 BAB I PENDAHULUAN.....	 1
A. Pengantar.....	1
B. Pendekatan.....	14
 BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	 15
A. Pengertian Polisi.....	15
B. Penggunaan istilah Polisi.....	22
C. Istilah Hukum Kepolisian di berbagai negara.....	25
D. Tugas Polisi.....	28
E. Istilah Keamanan & Ketertiban.....	43
F. Keamanan & Ketertiban Masyarakat.....	47
G. Profesionalisme dan Kemandirian.....	48
 BAB III DINAMIKA ORGANISASI POLISI DITENGAH PER- UBAHAN SOSIAL DALAM KURUN WAKTU PENJAJAHAN BELANDA SAMPAI ORDE BARU.....	 62
A. Pengantar.....	62

1. Kepolisian dalam Periode Penjajahan Belanda dan Jepang.....	63
2. Kepolisian dalam Periode Perang Kemerdekaan.....	97
3. Kepolisian dalam periode Demokrasi Liberal.....	107
4. Kepolisian dalam Periode Demokrasi Terpimpin.....	111
5. Kepolisian Dalam masa Orde Baru.....	119
BAB IV. PENATAAN KEMBALI STRUKTUR ORGANISASI POLISI UNTUK MEWUJUDKAN KEMANDIRIAN DAN PRO- FESIONALISME.....	
A. Kondisi Obyektif Polisi.....	127
B. Posisi Polri Kaitannya dengan Dwi Fungsi ABRI.....	138
C. Penataan kembali Struktur Organisasi Polri Melalui Pemberian Otonomi Yang Lebih Besar Untuk Mewujudkan Kemandirian	148
D. Penataan Polri Untuk Mewujudkan Profe- sionalisme.....	179
BAB V PENUTUP.....	195
A. Kesimpulan.....	195
B. saran.....	197

DAFTAR PUSTAKA.

LAMPIRAN.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Pengantar

Lembaga Kepolisian yang di anggap sebagai lembaga penegak hukum yang terdepan, dari waktu ke waktu kian dihadapkan pada tugas dan tantangan yang semakin berat dan kompleks. Tantangan tersebut tercermin dalam bentuk pertama, meningkatnya kuantitas kejahatan jenis baru sebagai akibat dari perkembangan kehidupan masyarakat.

Kedua, meningkatnya kejahatan konvensional dengan cara yang semakin canggih, sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Ketiga, tumbuhnya kejahatan di bidang ekonomi melalui sarana dan dukungan korporasi atau dikenal sebagai kejahatan korporasi.

Keempat kejahatan di lingkungan profesi. Kelima, kejahatan yang berlingkup internasional seperti narkoba, uang palsu, terorisme, sabotase dan kejahatan lain yang terorganisir secara rapi.

Disamping berhadapan dengan berbagai jenis kejahatan seperti di atas, dalam menjalankan tugasnya Polri juga berhadapan langsung dengan segala lapisan masyarakat yang semakin kritis menyoroti berlakunya hukum.

Di balik itu, muncul pula tuntutan peningkatan kualitas pelayanan yang semakin baik dari masyarakatnya. Dalam hal kualitas pelayanan ini, terutama yang terkait dengan posisi polisi dalam sistem peradilan pidana, terjadi sebuah fenomena sosial yang menarik di Dusun Sidorejo Blitar yang dapat dijadikan bahan kajian untuk memahami secara lebih tepat posisi polisi dalam struktur sosial suatu masyarakat.

Hampir seluruh laki-laki warga Dusun Sidorejo, Desa Tambakrejo, Kecamatan Wonotirto, Kabupaten Blitar, lebih kurang sepekan ini kabur dari desanya. Mereka ketakutan sehubungan adanya operasi kayu jati yang dilakukan oleh jajaran Polres Blitar. Praktis yang menghuni desa itu tinggal perempuan dan anak-anak serta satu dua laki-laki uzur.

Operasi ini dilakukan oleh Unit Reaksi Cepat (URC) Polres Blitar dengan melakukan penggerebekan desa tersebut yang telah cukup lama disinyalir sebagai sarang penjarah kayu jati. Begitu melihat ada warga desa yang tertangkap, hampir seluruh laki-laki desa itu menghilang. Mereka ketakutan akan ditangkap dan dituduh terlibat dalam penjarahan kayu jati (Kompas, 11 Agustus 1996).

Fenomena ini merupakan bahan kajian yang unik. Polisi yang mengemban amanat sebagai penegak hukum terdepan ternyata masih menghadapi persoalan yang dilematis manakala berhadapan dengan kasus konkrit yang melibatkan masyarakat luas. Walaupun Polisi sudah mengabdikan pada masyarakat sejak lebih dari 50 tahun yang lalu, ternyata kehadirannya masih merupakan sosok yang menakutkan bagi warga masyarakat.

Bagi warga masyarakat, polisi masih dipandang sebagai sosok yang ditakuti. Stigma polisi sebagai sosok yang ditakuti berkembang di tengah masyarakat karena polisi dianggap identik dengan adanya pelanggaran dan kejahatan. Setiap kali ada polisi, di situ pula masyarakat melihat adanya hukum yang perlu ditegakkan.

Disamping itu polisi merupakan perwujudan dari monopoli negara untuk melakukan kekerasan dan ini dengan mudah dapat dilihat dari sosok penampilan polisi dalam masyarakat yang inheren dengan kekerasan. Polisi tampil dengan seragam yang dilengkapi dengan senjata (Pistol), pentungan dan borgol yang pada hakekatnya merupakan atribut kekerasan (Satjipto Rahardjo, 1996).

Stigma sebagai sosok yang menakutkan ini merupakan kendala bagi polisi untuk menjalankan tugasnya dengan

baik. Di sadari sepenuhnya bahwa tugas polisi terkait erat dengan masyarakat, dengan kata lain, polisi dapat bertugas dengan baik apabila mendapat dukungan penuh dari warga masyarakatnya.

Polisi di seluruh bagian dunia memang dihadapkan pada dua pilihan, menjadi penindas atau pelindung. Menurut Harsya W Bachtiar polisi kita juga memiliki kemungkinan untuk bertindak sebagai penindas. Wewenang yang diberikan negara kepadanya yang berhasil dimilikinya memungkinkan seorang polisi sebagai kesatuan maupun perorangan melakukan segala tindakan anggota masyarakat, terlebih rakyat biasa, sebagai orang-orang yang harus ditundukkan, dikuasai, orang-orang yang dapat ditindas dan diperas.

Sebaliknya polisi juga mempunyai peluang untuk menjadi pelindung, yaitu dengan melindungi rakyat biasa dan orang-orang tak berdaya sebagai orang yang harus dilindungi dari kekuatan-kekuatan yang dapat merugikan mereka (penipu, pencuri, perampok, bencana alam dst.).

Menurut Harsya W Bachtiar, kita pernah mengalami polisi yang cenderung bertindak sebagai penindas. Polisi dalam masa penjajahan Belanda cenderung bertindak untuk kepentingan penguasa asing dan cenderung bertindak sebagai alat pemerintah asing yang

berusaha supaya orang-orang pribumi tetap dapat dikuasai.

Meskipun perjuangan kemerdekaan bersama rakyat telah mengakibatkan terbentuknya polisi Indonesia yang pada dasarnya berbeda dari polisi penjajah, pengaruh polisi penjajah (yang bersifat penindas rakyat) dalam berbagai hal dan keadaan-keadaan tertentu masih tampak jelas (Harsyah W. Bachtiar, Kompas, hal. 3).

Dalam tataran yang paling umum, tugas polisi adalah menjaga dan memelihara ketertiban masyarakat. Dalam menjalankan tugas ini tidak jarang polisi berhadapan dengan warga masyarakat yang berperilaku menyimpang (penjahat). Upaya polisi untuk mengejar dan menangkap para penjahat kerap kali dibarengi dengan penggunaan kekerasan.

Disinilah perlunya pemahaman dan persepsi yang sama bahwa kekerasan yang dilakukan oleh polisi itu sifatnya kontekstual. Meminjam istilah Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, penjahat dapat diibaratkan sebagai "bara panas" sehingga polisi memerlukan kiat-kiat khusus untuk menundukkan bara panas tersebut.

Kekerasan yang dilakukan oleh polisi seperti memborgol, menembak untuk melumpuhkan penjahat yang hendak melarikan diri hanyalah merupakan sebagian upaya

polisi untuk menjalankan tugasnya sesuai dengan kerangkanya yang lebih besar yaitu menjaga dan memelihara ketertiban masyarakat.

Sebagai penjaga ketertiban masyarakat, polisi dapat bergerak agak leluasa dibanding dalam kedudukannya sebagai penegak hukum. Dalam menjalankan tugas represif *non yustitutional* sulit ditentukan pembatasan yuridis terhadap bekerjanya polisi, sebab tindakan-tindakan yang seharusnya dibatasi secara yuridis itu cenderung bersifat situasional yang memerlukan kecepatan dan ketepatan mengambil keputusan.

Oleh sebab itu perlu tidaknya suatu perbuatan anggota masyarakat diambil tindakan penertiban oleh polisi tergantung pada sikap masyarakat terhadap suatu kejadian. Keadaan ini juga berlaku untuk pengambilan tindakan yang bersifat preventif oleh polisi.

Tampaknya, atribut kekerasan yang melekat pada polisi ini merupakan salah satu penyebab mengapa polisi masih menjadi sosok yang ditakuti. Sosok polisi yang masih ditakuti ini memberikan andil bagi terciptanya kualitas pelayanan polisi yang belum dapat optimal.

Hasil survey "Persepsi masyarakat tentang aparat kepolisian" terhadap 1002 responden di wilayah Jabotabek yang dilakukan harian Kompas (1-7-1996)

memberikan data kuantitatif yang cukup baik untuk menggambarkan kualitas pelayanan yang telah dilakukan oleh polisi kepada warga masyarakat. Survey ini dibagi dalam 4 kategori yaitu keberhasilan polisi, keluhan, pengalaman kejahatan, dan pengaruh usia.

Jajak pendapat mengenai keberhasilan polisi, menggambarkan bahwa usaha yang dilakukan aparat kepolisian dalam menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat selama ini dirasakan cukup memadai, dan 75 % penduduk mempercayai kehadiran aparat keamanan bila dihubungi untuk menangani tiap kasus kejahatan yang terjadi serta ada 63% penduduk yang menolak anggapan bahwa melaporkan peristiwa kejahatan merupakan usaha yang sia-sia.

Tentang keluhan dari masyarakat, jajak pendapat tersebut menginventarisasi ada 6 dari 10 penduduk menyatakan bahwa proses penanganan laporan/pengaduan masih berbelit-belit, selain itu 54% penduduk menyatakan bahwa berurusan dengan pihak keamanan membutuhkan banyak biaya. Yang lebih mengejutkan lagi adalah adanya 55% penduduk yang meragukan keahlian dan sarana yang dimiliki oleh aparat sehingga 75% penduduk menyatakan pesimis jika laporan kepada aparat akan memberikan harapan kembalinya barang yang telah hilang.

Dari jajak pendapat tentang pengalaman kejahatan, dapat diketahui bahwa 49% penduduk yang belum pernah mengalami kejahatan menganggap berhubungan dengan aparat kepolisian akan menghadapi proses yang berbelit-belit, dan untuk mereka yang pernah mengalami menunjukkan angka yang lebih tinggi yaitu 62% dan 71% penduduk yang belum mengalami kejahatan menganggap kecil peluang barang yang dicuri dapat diselamatkan, dan bagi yang pernah mengalami kejahatan menunjukkan angka 78%.

Dari jajak pendapat tentang pengaruh usia, dapat diketahui bahwa 73% penduduk usia muda (kurang dari 30 tahun) menolak anggapan bahwa melaporkan kejahatan kepada aparat adalah sia-sia dan untuk usia lanjut (diatas 50 tahun) hanya 55% saja yang menolak anggapan tersebut dan 77 % penduduk usia muda menyatakan bahwa setiap laporan kepada aparat akan diselesaikan secara tuntas sedangkan yang usia lanjut hanya 55% saja.

Dari uraian tentang pelayanan polisi terhadap masyarakat di atas, tampaknya masyarakat masih memberikan penilaian yang cenderung negatif, terbukti dengan banyaknya keluhan-keluhan yang dilontarkan oleh masyarakat berkaitan dengan kinerja dan pelayanan polisi selama ini.

Masalah ini diakui pula oleh Jendral Kunarto (1995) yang menyatakan bahwa kondisi polisi Indonesia sebenarnya kurang baik, walaupun petinggi-petinggi Polri berusaha keras menutupi kekurangan itu. Namun berbagai kritik masyarakat tetap dilancarkan dengan cukup gencar. Oleh karenanya wajar jika ada tuntutan supaya Polri harus diperbaiki secara menyeluruh.

Kalimat terakhir ini sebenarnya hanya untuk memperindah kenyataan karena dengan kata lain dapat diartikan bahwa kondisi Polri cukup lemah dan kumuh, tentu saja apabila hal ini dibandingkan dengan keberhasilan pembangunan di berbagai sektor di luar Polri.

Persoalan lain yang secara klasik terus mengedepan adalah keterkaitan antara fungsi kontrol sosial polisi dengan keterbatasan personil yang ada. Fungsi kontrol sosial terhadap kejahatan terwadahi dalam kerangka sistem peradilan pidana. Dalam menjalankan fungsi ini polisi terikat dengan aturan main dan tidak dapat bertindak bebas diluar "arsitektur yuridis" yang dituangkan dalam Undang-Undang No. 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

Arsitektur yuridis ini mengharuskan polisi juga bertanggung jawab kepada hukum dan wajib menjunjung

tinggi hukum yang berlaku (Satjipto Rahardjo, 1996). Sebagai subsistem dari sistem peradilan pidana, maka fungsi kontrol sosial yang diemban oleh polisi tetap berjalan.

Dalam kondisi ini akan terjadi situasi yang dilematis manakala polisi bertindak sebagai penegak hukum dan sebagai penjaga ketertiban masyarakat. Sebagai aparat penegak hukum, kerja polisi diarahkan secara ketat oleh hukum dan ia hanya menjalankan perintah undang-undang, oleh karena itu ia bertanggung jawab sepenuhnya kepada hukum.

Sedangkan sebagai penjaga ketertiban, polisi bertanggung jawab kepada masyarakatnya. Yang dimaksudkan bertanggung jawab kepada masyarakat adalah bahwa masyarakat itu hanya mengetahui apabila tugas polisi hanyalah mengejar penjahat, menangkap penjahat, menjaga ketertiban masyarakat, dan uniknya, masyarakat tidak mau tahu bahwa dalam menjalankan tugasnya ini polisi menghadapi kendala dan terikat pada ketentuan hukum yang berlaku.

Kendala yang dihadapi oleh polisi dalam menjalankan fungsi ini secara integral adalah keterbatasan personilnya. Dibandingkan dengan negara berkembang lainnya. Rasio polisi dan penduduk di

Indonesia adalah 1: 1.119 artinya setiap 1 polisi dituntut untuk melayani 1.119 warga masyarakat.

Bandingkan dengan Thailand yang hanya mempunyai rasio 1:228 dan Malaysia dengan rasio 1:249. Police ratio ini menunjukkan betapa beratnya polisi kita dalam melayani warga masyarakat.

Kiranya persoalan yang dihadapi oleh Polri kian bertambah berat saja apabila kita menyimak buku Evaluasi Pelaksanaan Program dan Anggaran Polri tahun 1995/1996. Dari buku itu tergambar bahwa jumlah kesatuan Mabes Polri, Polda, Polwil, Polres dan Polsek sebanyak 3823 unit, sedangkan kantor (Mako) yang dimiliki hanya 3683 unit, dimana masih terdapat selisih 140 unit yang masih menyewa, mengontrak atau menempati bangunan milik masyarakat.

Dari segi personil, jumlah personil sebesar 170.879 Polri dan 22.224 PNS, namun rumah dinas yang ada hanya 67.330 unit (23%), itupun masih banyak yang ditempati oleh para purnawirawan.

Jumlah anggaran yang diterima sekitar 1,4 trilyun rupiah. Sejumlah 90% digunakan untuk membiayai personil rutin, selebihnya yang 10% digunakan untuk keperluan pembangunan fasilitas, peralatan, pembinaan kemampuan personil dan sistem metoda dan kegiatan operasi

kepolisian, sedangkan untuk pemeliharaan peralatan hanya mencukupi 14% dari norma yang ditetapkan, sehingga wajar kiranya apabila banyak peralatan Polri yang rusak tanpa bisa diperbaiki secara tuntas.

Benarlah kiranya apabila saat ini kondisi Polri belum sebaik yang kita harapkan. Penataan dan pembenahan secara proporsional, bertahap dan berkelanjutan perlu terus dilakukan.

Dari uraian di atas, tersimpulkan beberapa masalah yang menjadi kendala dalam tugas polisi. Kendala-kendala tersebut dapat diinventarisasikan sebagai berikut: pertama, adalah masalah kualitas dan mentalitas. Kedua, masalah anggaran dan personil, dan ketiga, adalah posisi Lembaga Kepolisian dalam struktur ABRI.

Mencermati kompleksitas permasalahan serta beban tugas yang harus dipikul Polri, maka adalah hal yang wajar apabila timbul pertanyaan mampukah Polri selaku penegak hukum yang terdepan dapat secara efektif mengelola sumber dayanya untuk melaksanakan misinya menjaga ketertiban dan keamanan masyarakatnya.

Menyikapi tugas Polri yang secara kumulatif bertambah berat, yaitu menghadapi kejahatan dengan segala karakternya sekaligus melayani masyarakat serta menjalankan tugas dan fungsinya dalam struktur ABRI,

maka solusi manajemen dalam bentuk peningkatan daya manajerial dan daya kepemimpinan saja tidaklah cukup bagi upaya pembangunan dan pengembangan Kepolisian yang otonom dan responsif terhadap tantangan masa depan.

Tampaknya dibutuhkan upaya lain yang sifatnya lebih mendasar dan menyeluruh, bukan hanya pada fungsi operatif manajemen saja, tetapi dibutuhkan evaluasi yang sifatnya kelembagaan, evaluasi terhadap struktur organisasi Polisi, karena dari sisi inilah kepemimpinan, doktrin, program, sumber-sumber daya dan struktur intern lembaga digerakkan dan diberikan energi.

Secara faktual, organisasi Kepolisian yang masih bernaung di dalam lingkup organisasi ABRI, dengan karakteristik yang berbeda dengan tiga angkatan lainnya perlu kiranya untuk dikaji ulang.

Dari segi tugas dan fungsinya, polisi lebih menitikberatkan pada sisi keamanan dan ketertiban masyarakat sedangkan ketiga angkatan lainnya lebih menonjolkan aspek pertahanan dan keamanan.

Secara eksplisit polisi adalah lembaga penegak hukum yang berbeda tugas dengan ketiga angkatan lainnya, oleh karena itu manajemen Polri agaknya kurang mampu mengembangkan diri secara inovatif sebab terkungkung dalam hirarki struktur ABRI, di bawah kontrol dan kekuasaan Departemen Hankam.

Sebagai salah satu komponen lembaga penegakkan hukum, polisi berhadapan langsung dengan masyarakat pengguna jasa hukum dan oleh karenanya polisilah yang paling merasakan adanya dinamika perubahan kehidupan masyarakat. Hal ini menyebabkan tuntutan terhadap struktur organisasi kepolisian yang fleksibel dan mempunyai otonomi yang luas merupakan suatu keharusan.

Oleh karena itu evaluasi kelembagaan dipandang mendesak untuk dilakukan dengan pertimbangan demi peningkatan kemampuan organisasi Polri dalam melaksanakan kegiatannya serta untuk pengembangan kemampuan profesional anggotanya demi terwujudnya citra Kepolisian yang bersih, berwibawa, ramah, intelek dan disayangi oleh segenap lapisan masyarakat. Evaluasi kelembagaan ini diarahkan kepada pemberian otonomi yang lebih besar kepada organisasi Polisi sebagai prasyarat utama organisasi tersebut menjalankan tugasnya.

B. Pendekatan Tesis

Pedekatan yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah pendekatan Historis dan Sosiologis. Pendekatan ini dimaksudkan untuk melihat performa polisi Indonesia dalam kaitan dengan struktur sosial masyarakatnya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian "Polisi"

Kata "Polisi" berasal dari istilah Yunani *Politeia*, yang berarti seluruh pemerintahan negara kota. Seperti diketahui di abad sebelum Masehi negara Yunani terdiri dari kota-kota yang dinamakan *Polis*. Jadi pada jaman itu arti "Polisi" demikian luasnya bahkan selain meliputi seluruh Pemerintahan negara kota, juga meliputi urusan-urusan keagamaan seperti penyembahan terhadap dewa.

Hal ini terjadi karena masih kuatnya rasa kesatuan dalam masyarakat, urusan keagamaan termasuk dalam urusan Pemerintahan. Setelah timbulnya agama Nasrani maka urusan Keagamaan menjadi terpisah dari Pemerintah sehingga arti "Polisi" menjadi seluruh pemerintahan negara di kurangi urusan agama (Momo Kelana, 1994;14).

Lama kelamaan urusan pemerintahan semakin rumit, lebih-lebih setelah berkembangnya pula hubungan dengan luar negeri sehingga pembedaan tugas-tugas pemerintahan tidak bisa dielakkan lagi. Seperti halnya di Perancis pada abad ke XVI terdapat pembagian pemerintahan dalam

lima bagian yaitu : *defensi, diplomasi, finansi, justisi* dan polisi.

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa istilah "Polisi" dipakai untuk menyebut bagian dari pemerintahan dan dipergunakan juga dalam arti yang luas yang meliputi semua pemeliharaan obyek-obyek kemakmuran dan kesejahteraan. Dengan perkataan lain menurut susunan pemerintahan seperti tersebut, yang termasuk "Polisi" adalah urusan pemerintahan yang tidak termasuk dalam keempat bagian lainnya.

Di Jerman kata "Polisi" dapat dilihat dalam istilah *Wohlfahrtspolizei* dan *Sicherheitspolizei*. Dalam *Wohlfahrtspolizei* termasuk urusan pemerintahan yang mendekati pengertian *Pamongpraja* atau *bestuur*, mengusahakan kesejahteraan, keamanan dan penolakan bahaya.

Istilah "Polisi" sepanjang sejarah ternyata mempunyai arti yang berbeda-beda. Arti kata "Polisi" sekarang berbeda dengan arti yang diberikan pada awalnya. Istilah yang diberikan oleh tiap-tiap negara terhadap pengertian "Polisi" juga berbeda oleh karena masing-masing negara cenderung untuk memberikan istilah dalam bahasanya sendiri atau menurut kebiasaan-kebiasaannya sendiri.

Misalnya saja istilah *Constable* di Inggris mengandung dua macam arti, pertama sebagai sebutan untuk pangkat terendah di kalangan kepolisian (*police constable*) dan kedua berarti Kantor Polisi (*Office of constable*) (Momo Kelana, 1994;13).

Di Amerika Serikat dipakai istilah *Sheriff*. Dengan demikian dapat kita lihat adanya nama yang berbeda-beda menurut bahasanya seperti *Police* di Inggris, *Polizei* di Jerman dan *Politie* di Negeri Belanda. Istilah "Polisi" dalam bahasa Indonesia adalah hasil proses Indonesianisasi dari istilah Belanda *Politie*.

Istilah "Polisi" dalam bahasa Inggris mengandung arti yang lain, seperti yang dinyatakan oleh Charles Reith dalam bukunya *The Blind Eye of History* bahwa: "*Police in the English language came to mean any kind of planning for improving or ordering communal existence*".

Dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa Charles Reith mengartikan *Police* sebagai tiap-tiap usaha untuk memperbaiki atau menertibkan tata susunan kehidupan masyarakat.

Di Jerman dikenal kata *Polizey* yang mengandung arti luas yaitu meliputi keseluruhan pemerintahan negara. Istilah *Polizey* di Jerman masih ditemukan

sampai dengan akhir abad pertengahan yang dipergunakan dalam *Reichspolizei* sejak tahun 1530 di negara-negara bagian Jerman.

Dalam teori *Catur Praja* dari Van Vollenhoven istilah *Politie* dapat kita temukan sebagai bagian dari pemerintahan. Van Vollenhoven membagi pemerintahan dalam : *Bestuur, Politie, Rechtspraak, Regeling*.

Jadi di dalam pengertian Polisi termasuk organ-organ pemerintahan yang berwenang dan kerkewajiban untuk mengusahakan dengan jalan pengawasan dan bila perlu dengan paksaan bahwa yang diperintah berbuat atau tidak berbuat menurut kewajibannya masing-masing yang terdiri dari :

- a. Melihat bahwa yang diperintahkan oleh Undang-undang ditolak atau tidak melaksanakan kewajiban umumnya;
- b. Mencari secara aktif perbuatan-perbuatan yang tidak melaksanakan kewajiban umum tadi;
- c. Memaksa yang diperintahkan itu untuk melaksanakan kewajiban umumnya dengan melalui pengadilan,
- d. Memaksa yang diperintahkan itu untuk melaksanakan kewajiban umum itu tanpa perantara pengadilan.
- e. Memberi pertanggung jawab dari apa yang tercantum dalam pekerjaan tersebut.

Bruce Smith dalam bukunya *Police Systems in the United States* (1949;15) menyatakan bahwa :

"To the modern mind, the term "police" connotes a body of civil officers charged with suppressing crimes and public disorders, and regulating the use of the highways".

Dalam pada itu sebuah definisi yang cukup luas telah diberikan oleh colonel George F. Chandler yaitu bahwa " *Police is the name given to the administrative power of a unit of civilization, or to the agents used to enforced such power*".

Sedangkan Raymond B. Fosdick dalam pernyataannya mengemukakan bahwa *"To day we mean by police the primary constitutional force for the protection on individual in their legal rights.*

Di dalam *Encyclopaedia of Social Sceinces* didapatkan pengertian "Polisi" sebagai berikut :

The term police in its early definitions has covered wide range of functions. It has been employed to discribed various aspect of the control of public sanitation; it has had a highly special meaning with respect to the suppression of political offences; and at times it has been expanded to cover practically all form of public regulation and domestic order. Now, however, it is used primarily with reference to the maintenance of public order and the protection of person and property from the commission of unlawful acts. Hence police and constabulary have come to be almost synonymous" (Encyclopedia Of Social Sciences, Vol. XI-XII,;183).

Dari uraian tersebut diketahui bahwa ternyata istilah "Polisi" pada pengertian semulanya meliputi bidang fungsi/tugas yang luas. Istilah itu dipergunakan untuk menjelaskan berbagai-bagai aspek dari pengawasan kesehatan umum, dalam arti yang sangat khusus dipakai dalam hubungannya dengan usaha penanggulangan pelanggaran-pelanggaran politik, dan sejak itu telah meluas secara paraktis meliputi semua bentuk pengaturan dan ketertiban umum.

Dan sekarang, istilah itu terutama dipergunakan dalam hubungan dengan pemerliharaan ketertiban umum dan perlindungan orang-orang serta harta bendanya dari tindakan-tindakan yang melanggar hukum dan sejak itu *Police* dan *Constabulary* telah merupakan istilah-istilah yang hampir sinonim.

Dalam *Encyclopaedia Britanica* terdapat pengertian yang hampir sama dimana disebutkan bahwa :

As now generally employed, the term police means the maintanance of public order and the protection of person and property from the hazards of public accide nts and the commission of unlawful acts. Earlier meanings included such limited activities as street paving and lighting, or scavenging and sanitation, as well as applications broad enough to comprehend the entire range of the domestic policies of governments.

Artinya bahwa istilah "polisi" yang sekarang biasa dipergunakan diartikan sebagai pemeliharaan ketertiban

umum dan perlindungan orang-orang serta miliknya dari keadaan yang menurut perkiraan dapat merupakan suatu bahaya atau gangguan umum dan tindakan tindakan yang melanggar hukum.

Pengertian sebelumnya meliputi pula kegiatan-kegiatan seperti peralatan jalan-jalan dan penerangan, pembersihan jalan dan kesehatan seperti juga halnya dipergunakan cukup luas meliputi seluruh bidang kebijaksanaan pemerintahan dalam negeri. Di dalam kepustakaan yang lain juga dapat menemukan perumusan tentang istilah *Politie* yang apabila ditelaah mengandung hal-hal yang sama dengan perumusan yang terdahulu.

Istilah *Police* dalam *Encyclopedia Americana* dinyatakan sebagai *"the branch of the criminal justice system that the specific responsibility of maintaining law and order and combating crime within the society"*.

Dari pengertian tersebut dapat diketahui bahwa fungsi serta peranan polisi sangat erat kaitannya dengan sistem peradilan pidana dengan tanggung jawab yang khas yaitu pemeliharaan hukum dan ketertiban serta pemberantasan kejahatan dalam masyarakat.

Dalam kamus Perwodarminto dinyatakan bahwa istilah "Polisi" berarti : 1. Badan pemerintahan (sekelompok

pegawai negeri) yang bertugas memelihara keamanan dan ketertiban umum, 2. Pegawai negeri yang bertugas menjaga keamanan (Kubi;549).

B. Penggunaan Istilah "Polisi"

Dari uraian pengertian "Polisi" di atas diketahui bahwa "polisi" diberikan arti yang berbeda namun dapat diketahui bahwa arti tersebut berkisar pada suatu kegiatan yang sama dari badan yang menjalankan kegiatan tersebut.

Perbedaan hanyalah terletak pada titik berat pandangan diantara kedua hal tersebut yaitu bahwa disatu pihak menitik beratkan pada kegiatannya, di lain pihak pada badan yang menjalankan kegiatannya dan selain itu pula ada yang mencakup kedua-duanya (Momo Kelana, 1994;19).

Seperti yang kita lihat dalam perumusan Charles Reith, yang ditekankannya adalah kepada kegiatannya. Dia memberikan arti *Police* sebagai "tiap-tiap" usaha", jadi Charles Reith mengartikan sebagai tugas.

Arti yang sama didapatkan dalam istilah Yunani *Politeia* hanya bidangnya lebih luas. Hal ini dapat dipahami oleh karena pada jaman itu belum ada diferensi dan spesialisasi dalam bidang pemerintahan. Yang patut

dicatat dalam hal ini ialah bahwa juga polisi diartikan sebagai tugas.

Setelah berkembangnya diferensiasi dan spesialisasi dalam bidang pemerintahan seperti terdapat di Perancis pada abad ke - XVI kita dapatkan polisi sebagai bagian dari pemerintahan, merupakan suatu lingkungan kerja tertentu dalam hubungan dengan keseluruhan pemerintahan. Jadi disitupun diartikan sebagai tugas. Demikian juga arti yang ditemukan dalam *Encyclopaedia of Social Sciences* dan *Encyclopedia Britanica* menitik beratkan pengertian polisi kepada kegiatannya jadi juga diartikan sebagai tugas.

Istilah "Polisi" (*Polizei*) dalam arti formil mencakup penjelasan tentang organisasi dan kedudukan dari instansi Kepolisian sedangkan polisi dalam arti materiel memberikan jawaban terhadap persoalan-persoalan tugas dan wewenang dalam rangka menghadapi bahaya / gangguan keamanan dan ketertiban, baik dalam rangka kewenangan Kepolisian umum maupun melalui ketentuan-ketentuan yang diatur dalam peraturan/Undang-undang tentang Kepolisian secara khusus.

Apabila kita teruskan menjelajahi pendapat-pendapat yang diberikan untuk arti istilah Polisi, maka banyak lagi pendapat dan perumusan dengan titik berat

yang berbeda. Misalnya Van Vollenhoven mengartikan Polisi, baik sebagai organ/badan, maupun sebagai tugas. Bruce Smith mengartikan *Police*, baik sebagai tugas maupun sebagai badan yang menjalankan tugas tersebut.

Suatu titik berat pandangan yang lain tentang istilah Polisi ini terlihat dalam uraian Steinmenz yang dalam uraiannya tersimpul adanya pengertian Polisi sebagai pejabat dan sebagai organ. Sebagai tugas yaitu menjaga keamanan dan ketertiban umum, melindungi penduduk negeri serta harta-hartanya dan buat menjalankan peraturan-peraturan yang dibuat oleh Pemerintah. Sebagai pejabat yaitu pegawai yang dengan sepenuh-penuhnya diwajibkan dengan pekerjaan di atas. Sekalian pegawai-pegawai ini masuk kalangan *Politie*. Dalam hal ini *Politie* dimaksudkan sebagai organ.

Pemakaian istilah "Polisi" sebagai tugas, organ dan pejabat seperti dilakukan oleh Steinmetz di atas didapatkan pula pada kamus Kramers dan Poerwadarminta, hanya Kramers menambahkan satu arti lagi yaitu menyebutkan "Ilmu pengetahuan Kepolisian". Dari uraian-uraian di atas dapatlah ditarik kesimpulan bahwa istilah "polisi" itu dapat diartikan sebagai: tugas, organ, pejabat dan ilmu pengetahuan kepolisian.

Oleh karena adanya 4 kemungkinan pemakaian istilah "Polisi" maka mudah dipahami apabila sering terjadi ke simpang siuran (Momo Kelana, 1994;21).

C. Istilah Hukum Kepolisian di Berbagai Negara

Di Jerman dikenal istilah *Polizei Recht* untuk menyebut bidang hukum yang pada pokoknya berupa peraturan-peraturan yang mengatur tugas Polisi. Tugaspolisi melaksanakan peraturan-peraturan Pemerintah yang membuat ancaman hukuman. Akan tetapi apabila peraturan tak menentukan, padahal dianggap ada pelanggaran terhadap kesusilaan, sopan santun, atau pertentangan kecil, supaya masyarakat tetap tenang maka Polisi diberi Wewenang untuk bertindak.

Polizeirecht mula-mula berkembang di Jerman, lalu ke Negeri Belanda dan kemudian ke Inggris. *Polizei Recht* lebih mementingkan peraturan-peraturan yang memberi wewenang dan kewajiban bagi Polisi; yang menjadi dasar hukum bagi kekuasaan dan kewenangan Polisi (Momo Kelana; 1994;22).

Polizei recht di Jerman merupakan kumpulan-kumpulan hukum yang dikhususkan pada kedudukan dan wewenang Polisi yang antara lain memuat perkembangan sejarah Polisi, hakekat Polisi dan dasar-dasar

hukum/peraturan-peraturan hukum yang merupakan dasar-dasar umum bagi polisi untuk bertindak seperti : kewajiban Kepolisian, kekuasaan Kepolisian untuk memerintahkan tertulis atau lisan, pengumuman-pengumuman dalam surat-surat kabar yang bila dilanggar dapat ditindak.

Di dalam *Polizeirecht* dapat dilihat diaturnya wewenang umum dan wewenang khusus dari Polisi. Wewenang umum meliputi tiga hal yaitu : "1. Untuk bertindak terhadap orang, 2. Untuk bertindak terhadap benda. 3. Untuk bertindak dalam daerah tertentu". Wewenang khusus yaitu berupa penangkapan, penggeledahan, penyitaan dan penahanan (Momo Kelana;1994;23).

Di Belanda dikenal istilah *Politie Recht* yang merupakan dasar-dasar bagi tindakan polisi dan isinya sama dengan *Polizei Recht* di Jerman. Dalam melakukan tindakannya Polisi pada umumnya melalui pengumuman lisan atau tertulis, akan tetapi dalam keadaan yang mendadak, perintah-perintah dari Polisi itu bisa dilakukan secara lisan. Apabila tidak mau diatur dalam arti perintah Polisi tidak diindahkan, dapat dilakukan paksaan.

Dapat dilakukannya paksaan oleh Polisi dalam tindakannya ternyata menjadi persoalan, oleh karena

bagaimanapun juga hal ini menyangkut persoalan hak-hak azasi manusia. Tindakan paksaan (*dwang*) tidak boleh dilakukan secara serampangan, akan tetapi harus senantiasa atas dasar hukum.

Istilah *Police Law* di Inggris merupakan kumpulan peraturan hukum yang diperlukan Polisi untuk dapat dipergunakan dalam melakukan tugasnya/wewenangnya, beserta prosedur penyelesaiannya yang berisi: wewenang dan cara bertindak, keterangan tentang kejahatan dan pelanggaran, pelanggaran-pelanggaran yang mengenai masyarakat pada umumnya; Hukum Acara Pidana; Peraturan Lalu Lintas; peraturan-peraturan lain yang memuat larangan atau sesuatu sebagai pelanggaran.

Di Indonesia, istilah "Hukum Kepolisian" merupakan istilah majemuk yang terdiri dari atas kata "Hukum" dan "Kepolisian".

Menurut kamus Poerwadarminta, "Kata Kepolisian berarti urusan Polisi atau segala sesuatu yang bertalian dengan Polisi. Jadi menurut arti tatabahasa istilah "Hukum Kepolisian" adalah hukum yang mengatur segala sesuatu yang bertalian dengan Polisi.

D. Tugas Polisi

Tugas Polisi selalu berubah dari masa ke masa karena perubahan sifat dan bentuk negara dan bentuk pemerintahannya. Di kalangan para sarjanapun terdapat perbedaan pendapat tentang arti tugas Polisi.

Menurut Mr. J. Bool tugas kepolisian adalah seluruh usaha negara dan merupakan bagian penolak dan perlindungannya. Sedangkan menurut Mr. J. Kist, "Polisi adalah bagian dari kekuasaan eksekutif yang bertugas melindungi negara, alat-alat negara, kelancaran jalannya roda pemerintahan, rakyatnya dan hak-hak terhadap penyerangan dan bahaya dengan selalu waspada, dengan pertolongan dan paksaan (Momo Kelana, 1994;30).

B. Gewin memberikan perumusan yang lebih luas tentang tugas polisi yaitu bahwa : "Tugas polisi adalah bagian dari tugas negara, perundang-undangan dan pelaksanaan untuk menjamin tata tertib, ketentraman dan keamanan, menegakkan negara, menanam pengertian ketaatan dan patuh".

Dalam rangka fungsi negara, fungsi Kepolisian dapat dilihat sebagai bagian dari fungsi perlindungan. Sebagaimana dikatakan oleh Mac. Iver bahwa fungsi negara itu dapat digolongkan atas fungsi ketertiban,

fungsi perlindungan dan fungsi pemeliharaan dan perkembangan.

Negara mempunyai fungsi perlindungan yang berupa : "Penyelenggaraan fungsi Kepolisian, menjamin hidup dan milik; penegakan dan perlindungan dari kewenangan-kewenangan yang ditentukan menurut hukum; Menegakkan dan memaksakan hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang ditentukan menurut hukum".

Pendapat lain mengenai tugas negara ditulis oleh Charles F. Merriam dalam bukunya *Systematic Politic* yang berpendapat bahwa negara mempunyai 5 macam tugas yaitu : *External security, Internal order, Justice. Welfare dan Freedom*. Dalam pengertian tugas negara menurut Charles F. Merriam maka tugas Polisi adalah *internal order* atau ketertiban kedalam. (Momo Kelana, 1994 : 31).

Montesquieu (1689 - 1755) dengan ajaran *Trias Politika*, membagi tugas negara dalam tugas-tugas *Legislatif, Eksekutif, dan Judikatif*. Dalam ajaran Montesquieu ini tugas Polisi termasuk dalam bidang eksekutif, dalam arti mempertahankan Undang-undang dan umumnya dipandang sebagai pemeliharaan ketertiban, ketentraman dan keamanan seseorang serta harta bendanya.

Dalam perundang-undangan Indonesia tugas polisi dapat kita lihat seperti tercantum di dalam pasal 130 Undang-undang Dasar Sementara republik Indonesia tahun 1950 yaitu bahwa : "Untuk memelihara ketertiban dan keaamanan umum diadakan suatu alat Kepolisian yang diatur dengan Undang-Undang".

Di dalam Undang-undang Dasar 1945, mengenai tugas Polisi tidak tegas disebutkan di dalam pasal, akan tetapi terkandung di dalam maknanya yaitu bahwa tugas polisi termasuk dalam bidang *eksekutif*. Untuk ini ada baiknya dikemukakan pendapat dari Hazairin, yang menyatakan bahwa:

"UUD 1945 tidak menyebut-nyebut kekuasaan kepolisian dan kejaksaan oleh karena itu dua macam tugas itu telah dengan sendirinya termasuk kedalam tugas *eksekutif* pemerintahan, sebab keamanan di dalam negara adalah tugas pokok bagi setiap Pemerintah.

Dalam sistem UUD 1945 maka Presiden ialah Polisi Pemuncak dan Jaksa Pemuncak, artinya paling atas, paling tertinggi dan untuk menunaikan tugasnya itu dia boleh atur melalui UU membentuk satu badan kepolisian negara dan atau badan kejaksaan.

Undang-undang Pokok Kepolisian negara di dalam Pasal 1 ayat 1 mencantumkan tugas Kepolisian sebagai

berikut :

1. a. Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum;
b. Mencegah dan memberantas menjalarnya penyakit-penyakit masyarakat.
c. Memelihara keselamatan Negara terhadap gangguan dari dalam.
d. Memelihara keselamatan orang, benda dan masyarakat termasuk memberi perlindungan dan pertolongan.
e. Mengusahakan ketaatan warga negara dan masyarakat terhadap peraturan-peraturan Negara.
2. Dalam bidang peradilan mengadakan penyidikan atas kejahatan dan pelanggaran menurut ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang Hukum Acara Pidana dan lain-lain peraturan Negara.
3. Mengawasi aliran-aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara.
4. Melaksanakan tugas-tugas khusus lain yang diberikan kepadanya oleh suatu peraturan negara.

Dari uraian di atas jelas bahwa tugas polisi pokoknya meliputi fungsi perlindungan masyarakat, penegakan hukum dan pemeliharaan ketertiban dan keamanan umum.

Berkaitan dengan tugas polisi sebagai pelindung (*pengayom*) masyarakat serta sebagai penegak hukum masing-masing mempunyai orientasinya yang jelas berbeda, bahkan ada kecendrungan saling bertolak belakang satu dengan lainnya.

Pelaksanaan kedua tugas tersebut, bisa dikatakan saling berbenturan, di satu sisi sebagai pengayom, pelindung masyarakat, polisi harus bersikap terbuka, ramah terhadap masyarakat luas.

Di samping itu sebagai aparat penegak hukum, polisi dihadapkan pada pelaksanaan tugas penyidikan, yaitu melakukan pemeriksaan saksi, penahanan, menggeledah, penangkapan, penyitaan dan seterusnya yang menuntut polisi bersikap tegas, cepat, sehingga segera diketahui pelaku dari suatu tindak kejahatan.

Melihat sekilas dua tugas utama polisi tersebut, bukanlah hal yang mudah untuk menjalankan. Polisi lebih banyak dimusuhi dan ditakuti oleh masyarakat daripada diterima dengan senang kehadirannya. Polisi muncul dalam bentuk menakutkan dan identik dengan kekerasan, bahkan kejam.

Oleh Packer dikatakan bahwa *the enforcement of criminal law is inherently coercive ... Police work attracts people with a strong authoritarian bent...*, itulah

sebabnya pekerjaan polisi lebih tampak *repressive rather than permissive, intolerant rather than tolerant, conforming than nonconforming*. (Herbert L Packer, 1968: hal. 284).

Tugas dan fungsi polisi sebagai penegak hukum dapat dilihat secara administratif sebagai acuan kerja yang terinci sebagai berikut : (Didi Widayadi, : hal. 20-30)

1. Fungsi Utama Kepolisian

a. Intel Pampol

Menyelenggarakan deteksi dini dan identifikasi terhadap segala bentuk sumber pelanggaran hukum, penyimpangan norma sosial lainnya dan sumber gangguan keamanan ketertiban masyarakat yang merupakan faktor kriminogen termasuk mencegah dan menanggulangi tumbuhnya aliran kepercayaan yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa serta menyelenggarakan pengamanan ke dalam tubuh Polri.

b. Reserse Polisi

Bertugas menyelenggarakan penyidikan tindak pidana serta mengkoordinasikan dan mengawasi pelaksanaan penyidikan yang dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil, berdasarkan KUHP dan peraturan perundang-undangan lainnya serta menyelenggarakan upaya represif kepolisian lainnya.

c. Samapta Polisi

Bertugas menyelenggarakan pencegahan dan penanggulangan terhadap segala bentuk pelanggaran hukum dan penyimpangan norma sosial lainnya melalui upaya pemeliharaan keselamatan jiwa raga, benda dan lingkungan alam dari gangguan ketertiban atau bencana termasuk memberikan perlindungan dan pertolongan yang dalam pelaksanaannya wajib menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia, hukum dan peraturan perundang-undangan.

d. Bimmas Polisi

Bertugas menyelenggarakan pembinaan dan bimbingan masyarakat guna terwujudnya kesadaran hukum masyarakat, terbinanya peran serta masyarakat dalam sistem keamanan swakarsa dan terwujudnya kondisi Astagatra yang memperkecil terjadinya faktor kriminogen, termasuk mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat.

e. Selaku Kekuatan Sosial

Berfungsi sebagai dinamisator dan stabilisator yang bersama-sama dengan kekuatan sosial lainnya memikul tugas dan tanggung jawab mengamankan dan mensukseskan pembangunan nasional dan kesejahteraan bangsa.

2. Fungsi Organik Polri

a. Operasi

Bertugas menyelenggarakan segala usaha kegiatan dan pekerjaan, penyiapan dan penyusunan kekuatan termasuk dukungan/bantuan administrasi serta penyelenggaraan operasional Kepolisian baik operasi rutin maupun operasi khusus dalam bentuk operasi Kepolisian dan operasi Kamtibmas.

b. Personil

Bertugas menyelenggarakan dalam urusan pembinaan personil beserta administrasinya yang terdiri dari, penerimaan dan penyerahan, penggunaan dan penempatan, perawatan serta pemisahan termasuk pembinaan mental jasmani dan tradisi/sejarah.

c. Pendidikan

Bertugas menyelenggarakan segala usaha, kegiatan dan pekerjaan dalam bidang pendidikan Polri yang terdiri dari pendidikan pembentukan kejuruan, keahlian, pengembangan spesialisasi serta pendidikan jenjang dalam lembaga pendidikan guna pengisian dan pengembangan personil Polri serta pendidikan bagi kekuatan Kepolisian dan Kamtibmas lainnya yang berada di bawah pembinaan Polri.

d. Logistik

Bertugas menyelenggarakan segala usaha pekerjaan dan kegiatan yang berkenaan dengan pemeliharaan dan peningkatan mutu kekuatan dan kemampuan Kepolisian.

e. Latihan

Bertugas menyelenggarakan segala usaha pekerjaan dan kegiatan yang berkenaan dengan pemeliharaan dan peningkatan mutu kekuatan dan kemampuan Kepolisian.

3. Fungsi Organik Pembinaan

a. Perencanaan

Bertugas menyelenggarakan pengkajian, perumusan kebijaksanaan dan strategi, perencanaan umum dan pembangunan serta pembinaan management.

b. Pengawasan dan pengendalian

Bertugas menyelenggarakan segala usaha, kegiatan dan pekerjaan pengawasan termasuk pemeriksaan serta pengendalian terhadap pelaksanaan kebijaksanaan, strategi, rencana dan program pembinaan dan penyelenggaraan operasional Kepolisian guna menjamin tercapainya sasaran secara berhasil dan berdaya guna sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

c. Peranan berdasarkan tugas pokok dan fungsi tersebut di atas maka Kepolisian Negara republik Indonesia dalam eskalasi keadaan damai mempunyai peranan sebagai pelayan masyarakat yaitu memberikan pelayanan umum demi tegaknya perundang-undangan.

Selain itu tugas fungsi dan peranan polisi berdasarkan Keputusan Pangab No. Kep/11/P/III/1984 Pasal 2 dan 3 mengandung ciri-ciri sebagai :

- alat negara penegak hukum
- pengayom masyarakat
- pelindung masyarakat
- pembimbing masyarakat

Sesuai dengan Undang-undang No. 8 tahun 1981 tentang KUHAP, tugas penegakan hukum yang dilaksanakan oleh Kepolisian yaitu penyidikan dilakukan bersama-sama

dengan aparat penegak hukum lainnya.

Dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, Pasal 6 sampai Pasal 12, antara lain diterangkan siapa penyidik dan apa tugas serta wewenang penyidik (penyidik pembantu), sebagai berikut :

Pasal 6

Penyidik adalah :

- a. Pejabat polisi negara Republik Indonesia
- b. Pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang.
- c. Syarat kepangkatan pejabat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) akan diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah.

Pasal 7

- (1) Penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a karena kewajibannya mempunyai wewenang.
 - a. Menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana
 - b. Melakukan tindakan pertama pada saat di tempat kejadian
 - c. Menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka
 - d. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan
 - e. Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat
 - f. Mengambil sidik jari dan memotret seseorang
 - g. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi
 - h. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara
 - i. Mengadakan penghentian penyidikan
 - j. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab
- (2) Penyidik sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (1) huruf b mempunyai wewenang sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing dan dalam pelaksanaan tugasnya berada di

bawah koordinasi dan pengawasan penyidik tersebut dalam Pasal 6 ayat 91) huruf a

- (3) Dalam melakukan tugasnya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) penyidik wajib menjunjung tinggi hukum yang berlaku.

Pasal 8

- (1) Penyidik membuat berita acara tentang pelaksanaan tindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 dengan tindak mengurangi ketentuan lain dalam undang-undang ini.
- (2) Penyidik menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum
- (3) Penyerahan berkas perkara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan :
 - a. Pada tahap pertama penyidik hanya menyerahkan berkas perkara
 - b. dalam hal penyidikan sudah dianggap selesai, penyidik menyerahkan tanggung jawab atas tersangka dan barang bukti kepada penuntut umum.

Pasal 9

Penyelidik dan penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a mempunyai wewenang melakukan tugas masing-masing pada umumnya di seluruh wilayah Indonesia, khususnya di daerah hukum masing-masing di mana ia diangkat sesuai dengan ketentuan undang-undang.

Pasal 10

- (1) Penyidik pembantu adalah pejabat Kepolisian negara Republik Indonesia yang diangkat oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia berdasarkan syarat kepangkatan dalam ayat (2) pasal ini.
- (2) Syarat kepangkatan sebagaimana tersebut pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah.

Pasal 11

Penyidik pembantu mempunyai wewenang seperti tersebut dalam Pasal 7 ayat (1) kecuali mengenai penahanan yang wajib diberikan dengan pelimpahan wewenang dari penyidik.

Pasal 12

Penyidik pembantu membuat berita acara dan menyerahkan berkas perkara kepada penyidik, kecuali perkara dengan acara pemeriksaan singkat yang dapat langsung diserahkan kepada penuntut umum.

Ketika melakukan penyidikan (melaksanakan fungsi reserse), penyidik perlu memperhatikan asas-asas yang terdapat dalam KUHAP yang menyangkut hak-hak asasi manusia, yaitu : (Departemen Pertahanan dan Keamanan, 1982 : hal. 1).

- a. Praduga tak bersalah (*Presumption of Innocence*)
Setiap orang yang disangka, ditangkap, ditahan, dituntut dan atau dihadapkan di muka sidang, wajib dianggap tidak bersalah sampai adanya putusan pengadilan yang menyatakan kesalahannya dan memperoleh kekuatan hukum yang tetap.
- b. Persamaan dimuka hukum (*Equality before the law*)
Perlakuan yang sama atas diri setiap orang di muka hukum dengan tidak mengadakan perbedaan.
- c. Hak pemberian bantuan/penasehat hukum (*Legal aid/assistance*)
Setiap orang yang tersangkut perkara tindak pidana wajib diberi kesempatan memperoleh bantuan hukum yang semata-mata diberikan untuk melaksanakan kepentingan pembelaan atas dirinya, sejak saat dilakukan penangkapan dan atau penahanan. Sebelum dimulainya pemeriksaan, kepada tersangka wajib diberitahukan tentang apa yang disangkakan kepadanya dan haknya untuk mendapat bantuan hukum atau dalam perkaranya itu wajib didampingi penasehat hukum.

- d. Peradilan yang harus dilakukan dengan cepat sederhana dan biaya ringan serta bebas, jujur dan tidak memihak harus diterapkan secara konsekwen dalam seluruh tingkat peradilan.
- e. Penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan hanya dilakukan berdasarkan perintah tertulis oleh pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang dan hanya dalam hal dan dengan cara yang diatur dengan undang-undang.
- f. Kepada seseorang yang ditangkap, ditahan, dituntut ataupun diadili tanpa alasan yang berdasarkan undang-undang dan atau karena kekeliruan mengenai orangnya atau hukum yang diterapkan wajib diberi ganti kerugian dan rehabilitasi sejak tingkat penyidikan dan para pejabat penegak hukum yang dengan sengaja atau karena kelalaiannya menyebabkan asas hukum tersebut dilanggar, dituntut, dipidana dan atau dikenakan hukuman administrasi.
- g. Penyelidik dan penyidik mempunyai wewenang melakukan tugas masing-masing pada umumnya di seluruh Indonesia khususnya di daerah hukum masing-masing di mana ia diangkat sesuai dengan ketentuan undang-undang.

Jika melihat tugas utama polisi sebagai alat negara penegak hukum (penyidik atau reserse), yang bertujuan untuk menegakkan segala perundang-undangan di masyarakat telah menempatkan polisi kepada suatu organ yang mempunyai lingkup tugas yang luas tetapi terbatas kewenangannya, karena polisi harus juga tunduk kepada ketentuan perundang-undangan.

Ketentuan hukum yang memberi petunjuk dan batasan-batasan serta pedoman-pedoman pelaksanaan tugas Kepolisian menjadi dasar-dasar kontrol/pengendalian tugas Kepolisian.

Selain ketentuan-ketentuan hukum tersebut di atas termasuk pula, Kode Etik Polri yang merupakan kristalisasi dari nilai-nilai luhur perjuangan bangsa, nilai-nilai 45, *Sapta Marga, Tribrata dan catur Prasetya*.

Polisi sebagai penegak hukum merupakan sisi lain dari polisi di mana mereka dituntut bertindak secara benar atau profesional, karena pekerjaan polisi di bidang penegak hukum ini berkait dengan instansi-instansi lain (Kejaksaan, Penasehat Hukum, Pengadilan, Lembaga Pemasyarakatan) dalam rangkaian *criminal justice sistem*.

Selain itu akibat kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, angka kejahatan semakin tinggi dan bentuk-bentuk perkembangan era tersebut. Misalnya kejahatan komputer, kejahatan korporasi, masalah-masalah limbah, bursa efek, valas, pertahanan dan seterusnya.

Menurut Satjipto Rahardjo, berbagai perkembangan kehidupan masyarakat tersebut, bukanlah masalah yang sederhana akan tetapi potensial sifatnya bagi terciptanya iklim yang kondusif terhadap gangguan Kamtibmas yang amat serius di masa datang serta akan semakin meningkat frekwensinya.

Ini penting bagi seorang penyidik. Bagaimana penyidik akan menyidik kasus pertanahan kalau dirinya sendiri tak menguasai pertanahan ? Bagaimana penyidik akan menyidik masalah limbah ataupun bursa efek, kalau dirinya masih terlampau awam dengan masalah yang dihadapi ?

Melihat beragamnya bentuk-bentuk kejahatan dan semakin tingginya angka kejahatan tersebut menjadikan tugas polisi di bidang penyidikan juga berkembang seiring dengan canggihnya kejahatan tersebut. (Satjipto Rahardjo, 1993 : hal. 200).

Fungsi polisi sebagai penegak hukum pada hakikatnya merupakan suatu upaya penegakan hukum yang bersifat pembatasan/pengekangan hak asasi seseorang dalam rangka usaha untuk memulihkan terganggunya keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan umum guna terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat.

Oleh karena itu penyidikan tindak pidana merupakan salah satu tahap dari penegakan hukum pidana yang harus dilaksanakan berdasarkan ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dari paparan di muka mengenai beragam peraturan hukum yang membatasi dan memberi rambu-rambu bagi ruang

gerak polisi sebagai Penyidik, rasanya tidaklah berlebihan apabila dikatakan bahwa polisi bekerja di antara dua pilihan yang sama beratnya, yaitu di satu pihak harus menghormati hak asasi orang lain, baik tersangka maupun korban dan juga masyarakat umum yang cenderung tidak mau mengerti kesulitan yang dihadapi polisi dalam mengungkap suatu perkara.

Pada sisi yang lain, polisi tidak boleh keluar dari aturan-aturan yang telah ditentukan, yang sering kali justru menyulitkan ruang gerak polisi itu sendiri, yang dalam menghadapi pelaku kejahatan memerlukan teknik tersendiri yang kerap kali tidak dapat dibenarkan oleh hukum.

Polisi tengah dihadapkan pada posisi yang kurang menguntungkan, yaitu posisi yang dilematis yang muncul karena adanya keragu-raguan polisi yang serba salah, apakah segala tindakannya itu (sebagai penyidik) harus didasarkan atas ketentuan hukum yang berlaku, yang berarti menyimpang darinya merupakan suatu pelanggaran hukum, ataukah mengutamakan tujuan dengan suatu kecenderungan menghalalkan semua jalan untuk mencapai tujuan tersebut.

Jika boleh memilih sebenarnya polisi lebih mudah dan praktis serta barangkali lebih ekonomis menghadapi

dan menyelesaikan masalah dengan cara tidak menurut hukum (*rechmatig*), yang berarti lebih mudah dengan cara yang *doelmatig*. Tetapi justru cara yang demikian ini tidak dikehendaki pembuat undang-undang.

E. Istilah "Keamanan dan Ketertiban"

1. Keamanan

Pengertian keamanan erat sekali hubungannya dengan tugas pokok Polisi. Akan tetapi ternyata arti "Keamanan" tidak ada perumusannya dalam Undang-undang, sehingga sering timbul ketidakserasian di dalam pemakaian istilah tersebut.

Karenanya tidak dirumuskan secara tegas dalam UU, maka perumusannya diserahkan kepada dunia ilmu pengetahuan sehingga memungkinkan timbulnya bermacam-macam pendapat yang berbeda. Misalnya saja keamanan di dalam kamus bahasa Indonesia kita dapatkan sebagai berikut : Kata keamanan berasal dari kata dasar Aman yang mempunyai arti:

1. Tenteram; tidak merasa takut (kawatir, berbahaya dan sebagainya);
2. Keadaan yang sentosa (tidak ada sesuatu yang menakutkan atau membahayakan), keamanan; ketentraman; keadaan yang aman".

Dari istilah asing dapat ditemukan beberapa istilah dari kata keamanan tersebut seperti istilah *Security Council*, dan *National Security*, sedangkan di dalam *Webster's Dictionary* didapatkan bahwa *Secure* berarti *freedom care, anxiety, free from fear, safe, fixed, stable, in close custody, certain, confident*. Sedangkan istilah *security* diartikan sebagai *being secure protection, assurance, anything given as bond, caution, or pledge*.

Mengenai paham dan pandangan tentang keamanan didapatkan pula di dalam Konsepsi Kepolisian Republik Indonesia, Tata tenteram Kerja Raharja dimana disebutkan bahwa :

Arti "Aman" mengandung 4 unsur pokok yakni :

1. *Security* adalah perasaan bebas dari gangguan baik fisik maupun *phyhis*.
2. *Surety* adalah perasaan bebas dari kekhawatiran
3. *Safety* adalah perasaan bebas dari resiko
4. *Peace* adalah perasaan damai lahiriah dan bathiniah.

Keempat unsur ini menimbulkan kegairahan kerja dan akhirnya tercapainya kesejahteraan masyarakat materiil dan spirituil. Paham dan pandangan tentang keamanan pada hakekatnya bersumber wejangan nenek

moyang kita "Tata Tentrem Kerja Raharja". Selanjutnya dijelaskan pula bahwa paham keamanan yang dianut mengandung dua pengertian ialah: "keamanan dan kesejahteraan (Momo Kelana, 1994;35).

Dari hasil Rapat Kerja Angkatan Kepolisian Republik Indonesia tanggal 20 Maret 1965 dapat ditemukan penjelasan istilah Keamanan Nasional adalah keadaan dimana tidak terdapat gangguan, baik dari luar maupun dari dalam yang membahayakan kelangsungan hidup dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bangsa.

Di dalam Doktrin Pertahanan Keamanan Negara yang disahkan dengan keputusan menteri Pertahanan Keamanan Nomor : Kep/17/X/1991 tanggal 5 Oktober 1991, pengertian Keamanan Nasional dijelaskan dalam rangka konsepsi Pertahanan Keamanan Negara, dimana disebutkan bahwa : "Keamanan Nasional pada hakekatnya adalah kondisi dinamis kedamaian dan ketentraman bangsa dan Negara Indonesia yang merupakan hasil integrasi dan interaksi faktor-faktor dinamis yang memungkinkan seluruh rakyat berkembang sesuai kemampuan dan tuntutan hidup masing-masing dalam kehidupan masyarakat yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Dari uraian di atas tampaklah bahwa istilah "Keamanan" harus ditafsirkan sedemikian rupa sehingga mempunyai arti keamanan lahir dan batin. Apa yang tampak pada lahirnya sebagai "Aman" belum tentu menunjukkan "Aman" dalam arti yang sebenarnya. Sebagai contoh misalnya pada jamān Belanda, rakyat tampaknya tenang, akan tetapi dibalik ketenangan itu sebenarnya rakyat merasa tertekan dan selalu diliputi perasaan takut.

2. Ketertiban

Seperti halnya dengan istilah "Keamanan" istilah "Ketertiban" juga tidak ada perumusannya dalam Undang-undang sehingga penjelasan dicari dari pendapat-pendapat dalam dunia ilmu pengetahuan.

Dalam kamus Poerwadarminta didapatkan pengertian tertib dan ketertiban sebagai berikut: tertib mempunyai pengertian sebagai: Aturan; peraturan yang baik; Teratur; dengan aturan; menurut aturan *rapi, apik*. Sedangkan ketertiban diberikan pengertian: Aturan; peraturan (dalam masyarakat), Adat, kesopanan; peri kelakuan yang baik dalam pergaulan.

Dalam doktrin Kepolisian Republik Indonesia *Tata Tenteram Kerta Raharja* dinyatakan bahwa tertib

dan ketertiban adalah : "suatu keadaan, dimana terdapat keadaan keamanan dan ketertiban yang menimbulkan kegairahan dan kesibukan bekerja dalam rangka mencapai kesejahteraan masyarakat seluruh sesuai dengan doktrin Kepolisian *Tata Tenteram Kerta Raharja*.

F. Keamanan dan Ketertiban Masyarakat

Dalam kehidupan sehari-hari, istilah "Kamtibmas" selalu dikaitkan dengan tugas Kepolisian bahkan tidak jarang pula istilah tersebut diidentikkan dengan bidang tugas Kepolisian seperti dapat dilihat dalam rumusan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 1982, Pasal 30 ayat 4 huruf a yaitu : Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas memelihara serta meningkatkan tertib hukum dan bersama-sama dengan segenap komponen kekuatan Pertahanan Negara lainnya membina Ketenteraman Masyarakat dalam Wilayah Negara guna mewujudkan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat.

Namun demikian untuk pengertian istilah keamanan dan ketertiban masyarakat belum ditemukan rumusan yang baku. Sebagai upaya kearah rumusan pengertian tersebut biasanya melalui identifikasi dari unsur-unsurnya.

Dalam naskah Akademik yang dipersiapkan pada Tahun 1991 dalam rangka penyusunan Rancangan Undang-undang kepolisian sebagai penyempurnaan dari Undang-undang No. 13 Tahun 1961, telah dirumuskan pengertian istilah keamanan dan Ketertiban Masyarakat sebagai berikut :

"Keamanan dan Ketertiban Masyarakat adalah suatu kondisi dinamis masyarakat yang ditandai oleh terjaminnya tertib dan tegaknya hukum serta terbinanya ketentraman yang mengandung kemampuan membina serta mengembangkan ketentraman potensi dan kekuasaan masyarakat dalam menangkal, mencegah dan menanggulangi segala bentuk pelanggaran hukum dan bentuk-bentuk gangguan lainnya yang dapat meresahkan masyarakat, yang merupakan salah satu prasyarat terselenggaranya proses Pembangunan Nasional.

Istilah Keamanan dan Ketertiban Masyarakat ditemukan dalam Ketetapan MPR Tahun 1988 dan Ketetapan MPR Tahun 1993 yaitu dalam kaitan istilah Sistem Keamanan dan Ketertiban Masyarakat *Swakarsa* (Momo Kelana, 1994; 41).

G. Profesionalisme dan Kemandirian

Sebagai bagian dari masyarakat yang diserahi tugas untuk menjaga tegaknya aturan, norma dan hukum-hukum

yang dipergunakan dalam hubungan masyarakat tersebut, polisi dihadapkan pada kondisi perubahan masyarakat sebagaimana digambarkan Satjipto Rahardjo di muka.

Untuk menghadapi perubahan dan tuntutan masyarakat, William L Toya mengajukan beberapa hal yang harus dilakukan oleh polisi sebagai berikut : (Satjipto Rahardjo, 1995 : hal. 8)

1. Polisi harus belajar untuk berbagai informasi (*to share information*). Artinya polisi hendaknya menguasai dengan baik pengetahuan mutakhir.
2. Tuntutan tersebut berkaitan dengan keharusan polisi untuk bertindak sebagai badan yang menjadi acuan (*referral service*) bagi badan-badan lain yang harus memberikan pelayanan sosial dan kultural dalam masyarakat.
3. Eksekutif polisi sebaiknya tidak merasa puas dan membiarkan dirinya senang dengan apa yang telah dicapainya di waktu lalu.
4. Polisi hendaknya tidak melihat dirinya sebagai suatu angkatan kerja begitu saja, melainkan menempatkan dirinya menjadi bagian integral dari lingkungannya serta menjadi anggota yang selalu dicari oleh lingkungannya itu.

5. Polisi masa kini hendaknya menjadi tokoh *protagonis* (bersama masyarakat) bukan *antagonis* (bertentangan dengan masyarakat).
6. Cara yang baik untuk melakukan hal tersebut adalah berintegrasi dengan jaringan sosial (*social network*) yang ada. Untuk mampu melakukannya, polisi hendaknya melakukan refleksi terhadap hakikat dari perubahan sosial.
7. Polisi harus mulai melakukan tatap muka (*interface*) dengan berbagai aktifitas di sektor publik maupun privat yang berdampak terhadap tanggung jawab preventif dan represif yang secara tradisional merupakan lapangan pemerintahan.
8. Konsep dan landasan jaringan sosial tersebut harus diperluas menjadi kerja sama atau ketergantungan polisi kepada partisipasi masyarakat.
9. Polisi hendaknya menjadi fasilitator perubahan. Sikap demikian itu sulit dilakukan, apabila ia hanya menjadi penjaga *status quo*, seperti lazimnya pemolisian tradisional.
10. Para eksekutif penegakan hukum masa kini harus membentuk masa depan dan untuk itu mereka harus melihat ke muka. Mereka harus menjadi pemimpin masa

depan dan untuk itu harus senantiasa berada selangkah di depan bangsanya.

Melihat demikian banyaknya tuntutan terhadap polisi, terutama dalam era perubahan masyarakat dunia yang dampaknya sangat terasa dalam masyarakat. Polisi tidak bisa tidak harus dapat mewujudkan dirinya sebagai lembaga yang profesional.

Untuk dapat melihat secara lebih luas lagi persoalan-persoalan yang dihadapi oleh polisi sebagai lembaga profesional, baik kiranya diketahui terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan profesi itu sendiri.

Secara etimologis, profesi sebenarnya berarti pekerjaan yang memerlukan latihan khusus yang bisa mencakup segala bidang. Bisa juga berarti suatu bentuk pekerjaan tertentu yang dalam masyarakat dihargai/ terhormat dan hanya mungkin dapat dikerjakan oleh mereka yang mendapat pendidikan dan latihan pada pengetahuan tertentu.

Joseph L. Massie memberikan batasan mengenai profesi sebagai berikut :

1. Profesi adalah pekerjaan yang didasarkan atas tatanan pengetahuan yang tersusun secara sistematis dan sudah teruji, untuk melakukannya diperlukan latihan latihan pendidikan intelektual.

2. Ada dorongan ke arah memiliki sikap *experimental* terhadap info/daya yang ada dalam lingkungan tugas untuk menumbuhkan ide-ide baru.
3. Mengutamakan pelayanan sehingga dikembangkan suatu kode etik yang tidak didasarkan kepada imbalan finansial sebagai satu-satunya motif.
4. Dalam lingkungan dibatasi standar yang ditetapkan organisasi/persekutuan, persamaan sikap dan kehendak.

Pada hakikatnya suatu profesi mengandung beberapa aspek, yaitu :

1. Adanya pengabdian yang khas, jelas esensial.
2. Cerdas kepada teknik-teknik ilmiah
3. Perlunya pendidikan yang lama
4. Ada otonomi luas bagi anggota profesi dalam pelaksanaan pekerjaan
5. Adanya organisasi profesional yang komprehensif
6. Focus pengabdian kepada masyarakat (bukan keuntungan ekonomi).

Sementara itu Norman J. Greenhil melihat profesi sebagai suatu pekerjaan yang beraspek :

1. Nilai sosial yang mencakup antara lain :
 - a. Adanya pelayanan masyarakat yang bersifat esensial bagi masyarakat.
 - b. Dinikmati sebagai status sosial dan dihormati masyarakat.

- c. Mempunyai kebanggaan yang tinggi bila kita melaksanakan pekerjaan itu.
2. Kemampuan teknis, yang mencakup antara lain :
- a. Keahlian yang didasarkan pada suatu rangkaian pengetahuan yang sistematis (pengetahuan terapan/ ilmu pengetahuan terapan)
 - b. Seleksi masuk atas dasar standar yang tinggi dan harus fit untuk dapat bekerja.
 - c. Para calon mendapatkan latihan yang lama dan kesanggupan untuk senantiasa belajar.
3. *International Control*, yang mencakup antara lain :
- a. Pengawasan yang bersifat otonom (kode etik ditambah dengan ketentuan-ketentuan hukum).
 - b. Tanggung jawab individu untuk bertindak
 - c. Idealisme dan komitmen terhadap pekerjaan pelayanan
 - d. Kepastian dan spesialisasi fungsional.

Secara lebih spesifik, Nugroho Notosoesanto memberikan ciri pokok dari profesi sebagai suatu jenis kejuruan (*vocation*) yang paling tepat untuk lingkungan militer adalah adanya keahlian (*expertise*) tanggung jawab (*responsibility*), rasa kesatuan karya (*corporateness*). Ciri-ciri tersebut kemudian dijabarkan sebagai berikut :

1. Keahlian

Seorang profesional dalam seorang ahli dengan pengetahuan dan ketrampilan khusus pada suatu bidang penting dalam kegiatan-kegiatan manusia, keahliannya diperoleh berdasarkan pendidikan dan pengalaman yang lama.

2. Tanggungjawab

Seorang profesional adalah seorang ahli yang berpraktik, yang bekerja dalam konteks sosial serta memberikan jasa yang esensial bagi berfungsinya masyarakat, seperti misalnya membina kesehatan, pendidikan atau keahlian. Klien dari seorang profesi adalah masyarakat. Seorang profesional wajib memberikan jasanya jika diperlukan oleh masyarakat.

3. Rasa Kesatuan Karya

Anggota-anggota suatu profesi bersama-sama memiliki rasa kesatuan kelompok dan kesadaran diri mereka sebagai suatu kelompok yang berbeda dengan golongan awam. Kesatuan karya itu diungkapkan dengan pembentukan suatu organisasi profesional, yang memformilkan dan menerapkan ukuran-ukuran tanggung jawab profesional.

Demikian gambaran umum mengenai profesi dan profesionalisme, yang mempunyai beberapa aspek dan ciri yang menuntut adanya ketrampilan, pendidikan, kesetiakawanan, pengabdian dan pertanggungjawaban.

Dengan demikian jika kita bicara tentang profesional atau profesionalisme, maka bisa diartikan sebagai orang / organisasi yang diharapkan hidup luar biasa yaitu mempunyai keahlian tertentu dan secara sukarela mengontrol diri sendiri, tidak mengharapkan atau mencari keuntungan serta mengabdikan kepada kepentingan umum sesuai profesinya.

Sedangkan profesionalisme itu sendiri dapat diartikan sebagai suatu ajaran tentang ciri-ciri, sifat, prinsip dari suatu profesi yang berlaku universal atau umum.

Bersikap profesional, merupakan syarat mutlak bagi suatu organisasi, apalagi organisasi Kepolisian yang mempunyai tugas berhadapan langsung dengan masyarakat.

Sebagai suatu organisasi, Kepolisian harus dapat melaksanakan tugas, fungsi serta tujuan-tujuan yang telah ditentukan. Yaitu sebagai pengayom masyarakat dan sekaligus juga ditakuti oleh masyarakat, karena polisi menjalankan tugas penegakan hukum. *The police exist not only to preserve order, but to serve the rule of law as an in it self*, demikian dikatakan oleh (Skolnick, 1975 : hal.)

Dilihat dari berbagai aspek profesi sebagaimana digambarkan di muka, pekerjaan polisi dapat dikatakan sebagai suatu profesi. Pertama-tama, karena ia mempunyai status yang tinggi (dihargai tinggi oleh masyarakat), ia juga mempunyai kecakapan yang tinggi, karena seseorang sebelum menjadi polisi, tentu melalui suatu pendidikan yang menghasilkan suatu kecakapan.

Selain itu struktur Kepolisian juga sangat jelas, sistem pengawasannyapun ada, dan sanksi untuk pelanggar

nilai-nilai moral yang telah disepakati juga ada. Selanjutnya dalam bekerjanya, polisi juga harus bertanggungjawab, baik tanggungjawab menurut hukum, moral maupun etik Kepolisian itu sendiri.

Sementara itu, rincian tugas dan organisasi yang melingkupnya juga ada dan terstruktur secara tegas. Polisi juga memegang teguh rasa kesatuan karya (*I' esprit de corps*) baik di antara sesama polisi, diantara kesatuan fungsi yang satu dengan fungsi lainnya kesemuanya itu tidak bisa tidak sebagai suatu organisasi, polisi adalah organisasi profesi yang senantiasa dituntut untuk bertindak profesional.

Organisasi Kepolisian bukan sekedar sebagai suatu organisasi profesi, ia sekaligus juga merupakan organisasi yang bersifat birokratis. Disebut demikian karena organisasi ini merupakan jenis organisasi yang dirancang untuk menangani tugas-tugas administratif dalam skala besar serta mengkoordinasikan pekerjaan orang banyak secara sistematis. (Peter M Blau dan Marshall W Meyer, 1987 : hal. 82-82).

Organisasi Kepolisian adalah organisasi yang birokratis juga ditekankan oleh I.S. Susanto melalui pernyataan bahwa ciri organisasi kepolisian adalah sifatnya yang hierarkis dan semi militer, sehingga

keberadaan polisi sebagai salah satu unsur ABRI lebih memperkuat sifatnya yang semi militer, yakni ditandai dengan sistem atasan bawahan yang agak ketat serta bersifat birokrasi. (I.S. Susanto, 1992 : hal. 21).

Peter M Blau dalam bahasan birokrasi juga mengatakan, bahwa ciri-ciri dasar dari suatu organisasi birokratis adalah : spesialisasi, hierarkhi, wewenang, sistem peraturan dan hubungan yang tidak bersifat pribadi, jenjang karier pekerjaan dan memaksimalkan efisiensi. (Peter M Blau dan Marshall W Meyer, 1987 : hal. 27-31).

Suatu organisasi tidak akan berfungsi dengan baik, jika tidak dijalankan dengan baik pula. Proses menjalankan ini biasa disebut kegiatan manajemen Shrode dan Voich mendefinisikan manajemen sebagai seperangkat kegiatan atau suatu proses untuk mengkoordinasi atau mengintegrasikan penggunaan sumber sumber daya dengan tujuan untuk mencapai tujuan organisasi melalui orang-orang, teknik teknik dan informasi serta dijalankan dalam kerangka suatu struktur organisasi. (Manullang, 1988 : hal. 15).

Dengan demikian jika kita membicarakan hukum dalam konteks organisasi, akan membahas juga tentang

bagaimana suatu lembaga hukum yang mempunyai tugas untuk mewujudkan dan menegakkan hukum itu bekerja.

Dalam mengamati bekerjanya organisasi, kita mau tidak mau sudah mulai turun dari pembicaraan hukum yang abstrak ke peringkat yang lebih kongkrit. Maksudnya sudah sampai pada pembicaraan yang menyangkut proses bagaimana tujuan-tujuan hukum itu diwujudkan dalam konteks organisasi.

Yang dimaksud konteks organisasi di sini adalah mempermasalahkan orang, tingkah laku orang-orang, membicarakan fasilitas serta kultur suatu organisasi. (Peter M. Blau dan Marshall W Meyer, 1987 : hal. 15-17).

Menurut Satjipto Rahardjo untuk memahami Kepolisian sebagai suatu organisasi, harus dicermati unsur-unsur yang terkait, sebagaimana terlihat dalam ragaan berikut :

Unsur-unsur organisasi yang menjalankan

- | | |
|------------------|--|
| 1. Orang | Para pelaksana tugas |
| 2. Teknik-teknik | Teknologi yang dipakai untuk menjalankan tugas |
| 3. Informasi | Pengetahuan yang dipakai untuk menjalankan tugas |
| 4. Struktur | Pengaturan tugas |
| 5. Tujuan | Alasan bagi menjalankan tugas |

Dari kelima unsur di atas, unsur orang atau manusia merupakan unsur yang paling esensial dalam

bekerjanya suatu organisasi. Selain itu ia (manusia) juga mempunyai kedudukan yang unik.

Dalam kaitan ini Van Doorn mengatakan bahwa : organisasi merupakan kebersamaan dan keadaan keterikatan dari sejumlah manusia, yang tidak hanya keluar dari kerangka organisasi, karena manusia selalu cenderung untuk keluar dari setiap bentuk konstruksi organisais, melainkan juga karena setiap kali terjatuh di luar skema (organisasi), disebabkan oleh karena ia cenderung untuk memberikan tafsirnya sendiri mengenai fungsinya dalam organisasi, berdasarkan kepribadiannya, asal-usul sosial dan tingkat pendidikannya, kepentingan ekonominya, serta keyakinan politik dan pandangan hidupnya sendiri.

Dari penjelasan di atas, dapatlah dikatakan bahwa bagaimanapun, suatu organisasi birokrasi dijalankan oleh manusia-manusia sebagai pelaku. Organisasi Kepolisian (polisi) tidak jauh berbeda, polisi yang bekerja melayani masyarakat dalam pelaksanaan tugasnya dijalankan oleh manusia-manusia yang terikat pada rincian tugas, wewenang, aturan-aturan yang tersedia.

Selain itu sebagai suatu organisasi profesi, Kepolisian (polisi) juga dituntut untuk bersikap profesional. Selanjutnya sebagai manusia kaitannya

dengan pendapat Van Doorn di muka, ia (manusia) juga cenderung memberikan tafsiran mengenai fungsinya dalam organisasi berdasarkan kepribadian, asal-usul sosial tingkat pendidikan, kepentingan ekonominya serta keyakinan politik dan pandangan hidupnya sendiri.

Sehubungan dengan kecenderungan untuk melakukan penafsiran sendiri mengenai fungsinya dalam organisasi Kepolisian tersebut, baik kiranya diperhatikan paparan Skolnick mengenai hal itu.

Dalam pandangan Skolnick, polisi dihadapkan pada tantangan untuk bersikap tindak secara profesional, mau tidak mau harus bertindak rasional, efisien dan universal dengan tetap memperhatikan kepentingan organisasinya sebagai organisasi yang birokratis.

Untuk itulah polisi cenderung menekankan kepada keahliannya sendiri, ia melihat dirinya lebih dari seorang ahli (*craftsman*), yang dengan demikian bebas berinspirasi dan berinisiatif sendiri, daripada sebagai seorang pelaku hukum (*legal actor*).

Polisi yakin bahwa sebagai seorang spesialis dalam menghadapi kejahatan, ia mampu membedakan antara yang salah dengan yang tidak bersalah, dan kebanyakan di antara mereka merasa bahwa pelaksanaan peradilan hanya merupakan pemborosan dan penghamburan uang rakyat.

Oleh karena itu polisi menghendaki adanya efisiensi tinggi dalam pelaksanaannya (terutama dalam penegakan hukum sebagai penyidik), dan lebih menekankan *Presumption of Guilt daripada Presumption of Innocence.*

BAB III
DINAMIKA ORGANISASI POLISI DITENGAH PERUBAHAN SOSIAL
DALAM KURUN WAKTU PENJAJAHAN BELANDA
SAMPAI DENGAN ORDE BARU

A. Pengantar

Sebagai kerangka analisis, penulis melakukan pendekatan dari sudut kesejarahan. Dari aspek sejarah ini, setidaknya ada tiga komponen utama yang perlu untuk dikedepankan yaitu dimensi waktu, dimensi tempat dan dimensi pelaku/manusianya.

Dimensi waktu yang dimaksudkan disini adalah tahun/periodisasi perkembangan Kepolisian Indonesia mulai dari tahun 1945 sampai dengan Orde Baru. Dimensi tempat menunjuk pada daerah dimana lembaga Kepolisian itu berada, dengan demikian dimensi tempat di sini menunjuk pada wilayah Indonesia. Sedangkan dari dimensi pelakunya adalah Polisi Republik Indonesia.

Ketiga unsur di atas merupakan kesatuan yang komprehensif sebagai dasar kerangka pengkajian dalam uraian yang akan dipaparkan di bawah ini.

Dinamika organisasi ditengah perubahan sosial yang terjadi di Indonesia dapat dilihat dalam periodisasi sebagai berikut:

1. Kepolisian dalam Periode Penjajahan Belanda dan Jepang (Akhir Abad XVI- Tahun 1945)
2. Kepolisian Indonesia dalam Periode Perang Kemerdekaan (Tahun 1945-1950)
3. Kepolisian Indonesia dalam Periode Demokrasi Liberal (Tahun 1950-1959)
4. Kepolisian Indonesia dalam Periode Demokrasi Terpimpin (Tahun 1959-1965)
5. Kepolisian Indonesia dalam Periode Orde Baru (Tahun 1965-sekarang)

1. Kepolisian dalam Periode Penjajahan Belanda dan Jepang (Akhir Abad XVI- Tahun 1945)

Sebelum Indonesia dikuasai oleh penjajah Belanda, telah berdiri negara-negara kerajaan seperti Majapahit, Sriwijaya, Mataram, Aceh, Bone, Bugis, dan lain-lain. Kerajaan kerajaan tersebut mempunyai satuan pengawal raja yang merupakan alat kekuasaan raja atau sultan.

Dalam Kitab Negarakertagama, disebutkan bahwa pasukan pengawal raja tersebut bernama *Bhayangkara*. Dalam bahasa *Sansekerta* kata *Bhayangkara* berarti "yang menakutkan".

Selain menjaga keselamatan raja atau sultan, satuan pengamanan demikian biasanya juga berusaha

mengumpulkan informasi untuk mengetahui kemungkinan adanya gangguan keamanan yang dapat mengakibatkan kegiatan produksi barang dan jasa serta perdagangan terganggu atau mengakibatkan penduduk merasa tidak aman sehingga pindah mencari tempat tinggal di daerah lain yang dianggap lebih aman, atau berusaha memberontak terhadap raja (Harsya W.Bachtiar, 1994;37).

Pada era kerajaan tersebut belum ada faham "Kedaulatan rakyat". Kedaulatan berada ditangan raja yang memperoleh kedaulatan secara turun-temurun dari para pendahulunya dan.

Meskipun demikian, raja dan banyak orang lain mengetahui bahwa rajapun merupakan manusia biasa yang bisa didukung maupun ditentang. Malah, dalam keadaan tertentu penentangnya dapat berusaha menjatuhkannya, menggantikan raja yang kurang disukai (Harsya W.Bactiar,1994;38).

Upaya perebutan kekuasaan dan pembunuhan dapat terjadi. Contohnya seperti terjadi di bawah pimpinan Kuti yang pada tahun 1319 berusaha merebut kekuasaan raja Jayanegara. Kudeta ini tidak berhasil karena raja dijaga dengan baik oleh pasukan pengawal Bhayangkara.

a. Munculnya Kekuasaan Polisi Pada Jaman Belanda

Bangsa Belanda datang ke Indonesia pada akhir abad ke-16 untuk berdagang. Di berbagai tempat, Belanda membuat tempat kediaman, dan pada mulanya mereka menjadi pegawai dari beberapa perseroan dagang partikelir. Pada saat Bangsa Belanda datang, dilihat dari sudut ketatanegaraan Indonesia bukanlah merupakan daerah kosong yang tidak bertuan, oleh karena di beberapa daerah terdapat Kerajaan-kerajaan.

Dalam tahun 1602 Masehi perseroan-perseroan dagang bersekutu menjadi suatu badan dengan nama *Verfenigde Oos Indische Compagnie* atau Perikatan Kompeni Hindia Timur disingkat V.O.C yang pada tanggal 20 Maret 1602 menerima hak *octrooi* untuk berdagang sendiri di Indonesia dari Pemerintah Belanda.

V.O.C juga diberi hak untuk mendirikan benteng serta membuat perjanjian dengan raja-raja Indonesia. Oleh karenanya V.O.C mempunyai dua sifat yaitu pertama sebagai pedagang / saudagar dan kedua juga menjadi badan pemerintah dengan berhak mengurus susunan rumah tangganya sendiri serta pengurusnya (Momo Kelana, 1994;103).

Makin lama kekuasaan dan daerah-daerah yang dikuasai oleh V.O.C semakin luas dan V.O.C mengaku serta merasa berhak atas daerah jajahannya sehingga semakin nyatalah sifat ketatanegaraan V.O.C. Dengan melihat kepada tindakan-tindakan V.O.C maka sikap V.O.C terhadap masyarakat Indonesia nyata dipengaruhi oleh pertimbangan-pertimbangan untung rugi.

Sebagai badan perniagaan V.O.C tak akan memperdulikan dan tak akan mencampuri kehidupan Orang Indonesia dalam masyarakatnya sendiri. Kenyataan ini terus berlangsung sampai V.O.C dibubarkan pada 1 Januari 1800 dan kekuasaan atas tanah jajahan berada ditangan Gubernur Jenderal dari Republik Batavia.

Dengan beralihnya kekuasaan atas Indonesia kepada badan pemerintah, timbul harapan akan dibentuk pemerintahan yang bebas dari kepentingan dagang dan akan terjadi perbaikan nasib penduduknya dan ternyata terbukti harapan itu tidak terpenuhi.

Kenyataan itu terus berlangsung baik dalam masa *Gubernur Jenderal* Inggris Raffles, dan bahkan sampai saat Belanda menyerah kepada Jepang

walaupun diantara masa-masa itu politik ketatanegaraan Belanda untuk tanah jajahan sempat mempergunakan apa yang dinamakan *etische politiek*.

Kalau dihubungkan dengan type negara, maka kenyataan-kenyataan yang demikian menunjukkan ciri-ciri dari suatu *Polizei Staat* ialah type negara dimana negara yang menyelenggarakan kepentingan rakyat, akan tetapi rakyat sendiri tidak boleh turut serta dalam usaha penyelenggaraannya. Karena itulah bagi pihak yang memerintah terdapat kemungkinan untuk berbuat secara sewenang-wenang terhadap kepentingan pihak yang diperintah.

Ketika daerah-daerah di Indonesia yang dapat dikuasai Belanda sebagai tanah jajahan sudah luas, timbul kebutuhan untuk berusaha menjaga keamanan dan ketertiban umum serta menangani tindak-tandak kejahatan yang terjadi di wilayah kekuasaannya. Pemerintah Belanda melakukannya dengan membentuk satuan-satuan yang khusus dibebani dengan tanggung jawab atas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan yang bersangkutan.

Pemerintah Hindia Belanda mengembangkan organisasi Kepolisian kolonial yang terdiri atas dua jenis petugas, yaitu *Bestuurspolitie* (Polisi Pamongpraja) dan *Algemeene Politie* (Polisi Umum). Kedua satuan Kepolisian ini ditempatkan di bawah *Procureur Generaal* (Jaksa Agung) pada *Hooger-rechtshof* (Mahkamah Agung) sebagai penanggung jawab tertinggi atas pemeliharaan keamanan dan ketertiban umum di wilayah kekuasaan Pemerintah Hindia Belanda.

Polisi Pamongpraja merupakan bagian dari organisasi pemerintahan pribumi yang didukung oleh kepala-kepala pedesaan, para penjaga malam, dan agen-agen polisi yang diperbantukan pada pejabat-pejabat pamongpraja. Tugas utama polisi Pamongpraja adalah upaya pencegahan kejahatan.

Sedangkan polisi Umum merupakan suatu kesatuan yang khusus diadakan untuk menyelenggarakan kegiatan-kegiatan kepolisian. Polisi umum terbagi dalam satuan-satuan kewilayahan, dengan satuan-satuan tersendiri di daerah-daerah berpenduduk banyak. Di kota, seperti Jakarta, Bandung, Surabaya dan Semarang, diadakan *Stadspolitie* (Polisi Kota) (Harsya W. Bachtiar, 1994;38).

Selain Polisi Pamong Praja dan Polisi Umum dibentuk pula Gewapende Polotie (Polisi Bersenjata), yang tahun pada 1912 bersama kedua jenis polisi yang lain, digabung menjadi satu kesatuan (korp) dibawah pimpinan satu orang Kepala (*Chief*), meskipun di dalam kesatuan tersebut Polisi Bersenjata tetap terpisah dari Polisi Umum.

Dalam administrasi pemerintahan jajahan Hindia Belanda, kepolisian berada di bawah *Departement van Binnenlandsch Bestuur* (Departemen Pemerintahan Dalam Negeri), dimana terdapat suatu *Dienst der Algemene Politie* (Dinas Kepolisian Umum) (Harsya W. Bachtiar, 1994;39).

Sampai akhir masa jajahan, ketika angkatan bersenjata Jepang berhasil menaklukkan angkatan bersenjata Hindia Belanda, pada permulaan tahun 1942, pejabat-pejabat teras dalam bidang kepolisian pada umumnya masih terdiri dari orang Belanda.

Orang Indonesia Asli yang menjadi pejabat di kepolisian masih sedikit sekali. Orang pribumi pertama yang berhasil menjadi Komisaris Polisi ialah Raden Mas Soemitro, yang menjadi Komisaris

Kelas I tahun 1922, dan J.A. Kandou, yang menjadi Komisaris kelas 2 tahun 1921. Pada tahun 1940 diantara 16 Komisaris Besar Polisi tidak ada seorangpun pejabat pribumidan diantara 61 Komisaris Polisi Kelas 1 terdapat hanya 4 pejabat pribumi.

Diantara 43 Komisaris Polisi kelas 2 terdapat hanya 4 pejabat pribumi. Di antara 77 Kepala Inspektur Polisi tidak terdapat satupun pejabat pribumi. Dari 380 Inspektur Polisi Klas 1 terdapat tidak lebih dari 6 pejabat pribumi. Sedangkan diantara 104 Inspektur Polisi Klas 2 hanya terdapat 10 pejabat pribumi (Harsya W. Bachtiar, 1994; 41-42).

Petugas-petugas polisi pribumi dalam masa jajahan Hindia Belanda kebanyakan hanyalah terdapat pada tingkat agen polisi. Pada waktu itu masih sedikit sekali orang-orang pribumi yang mendapat kesempatan bersekolah pada tingkat yang lebih tinggi daripada pendidikan Sekolah dasar.

b. Kepolisian Pada Masa Pendudukan Jepang

Pada tanggal 1 Maret 1942 Balatentara Jepang mendarat di Banten dan Tuban. Pada tanggal 5 Maret 1942 Jakarta jatuh dan pada tanggal 8

Maret 1942 tentara Belanda menyerah tanpa syarat kepada Jepang. Dengan demikian maka Indonesia menjadi daerah pendudukan Jepang dan berada di bawah kekuasaan Pemerintah Militer Jepang.

Dilihat dari segi kepentingan militer maka Indonesia bagi Jepang bukan saja merupakan sasaran yang sudah berhasil direbut dari pihak lawan, melainkan juga sebagai sumber logistik untuk memenangkan yang disebut "peperangan Asia Timur Raya". Segala sesuatu yang dikerjakan terutama di Jawa dan Madura adalah di bawah semboyan "untuk kepentingan pembangunan Jawa" dan "untuk menang peperangan".

Segala sesuatu yang dikerjakan terutama di Jawa dan Madura adalah di bawah semboyan "untuk kepentingan pembangunan Jawa" dan "untuk menang peperangan". Untuk itu maka banyak sekali kewajiban-kewajiban di luar per-undangan-undangan seperti misalnya pengumpulan padi, beras, kapas, buah jarak dan sebagainya. Selain itu juga penduduk tidak lepas dari pajak in natura.

Dilihat dari semboyan, kelihatan seolah-olah Pemerintah tentara pendudukan betul-betul memperhatikan nasib penduduk Indonesia, akan tetapi

dengan bertambah buruknya keadaan peperangan, tindakan mereka menjadi lebih kejam.

Pemerintah tentara pendudukan langsung berhubungan dengan petani, ke luar masuk desa, sehingga dengan demikian kekejaman pemerintahan baru ini langsung dirasakan oleh masyarakat di desa.

Ketika di tahun 1943 keadaan peperangan sudah bertambah parah maka hal inipun mempunyai pengaruh yang besar terhadap desa karena diminta beras lebih banyak lagi dan disamping itu harus pula memberikan tenaga-tenaga manusia berupa "romusha".

Untuk melaksanakan rencana-rencananya dan untuk mencapai tujuannya maka Pemerintah tentara Pendudukan Jepang mengusahakan sedapat mungkin adanya ketertiban di dalam daerah pendudukannya.

Akan tetapi ketertiban dalam arti "ketertiban untuk ketertiban" dan bukannya "ketertiban untuk kesejahteraan". Ciri-ciri demikian mengingatkan pada pemerintah terdapat kemungkinan yang besar untuk bertindak sewenang-wenang.

Tujuan pemerintahan militer Jepang di Indonesia sebenarnya ialah menjadikan Indonesia sebagai sumber logistik untuk memenangkan peperangan. Untuk itu maka pemerintahan militer Jepang berusaha untuk mengeruk sebanyak-banyaknya kekayaan kekayaan bumi Indonesia.

Polisi begitu pula alat-alat perlengkapan pemerintahan yang lain, dikerahkan untuk membantu usaha peperangan. Semboyan "untuk kepentingan pembangunan Jawa" dan "untuk menang peperangan" di dalam kepolisian juga didengung-dengungkan dengan tujuan memberikan kesinyafan kepada anggota-anggota Polisi bangsa Indonesia akan hal itu, dengan maksud mencapai prestasi setinggi-tingginya untuk kepentingan usaha peperangan." Kepolisian menjalankan cara-cara bekerja menurut cara yang didapatkan dalam Negara Polisi".

Polisi mengusahakan penyelenggaraan keamanan dan ketertiban umum. Akan tetapi seperti halnya di dalam suatu Negara Polisi, maka keamanan dan ketertiban saja dan tidak dikaitkan dengan tujuan kesejahteraan. Maka dari itu Polisi dapat lebih sering melakukan tindakan di luar perundang-undangan dan bahkan juga tindakan sewenang-wenang

dengan dalih demi ketertiban.

Ketertiban ini demikian diperlukan oleh pemerintah militer Jepang agar supaya dapat dengan leluasa dan lancar dalam mengangkut dan menimbun segala sesuatu yang berguna bagi usaha peperangan.

Oleh karena itu maka di dalam pelaksanaan tugas pun terutama di titik beratkan pada perkara-perkara yang mempunyai latar belakang politik dan segala usaha kepolisian dipusatkan pada pemberantasan gerakan gerakan dan anasir-anasir yang menentang pemerintah militer Jepang.

Di jaman Jepang boleh dikatakan tidak ada peraturan-peraturan pokok mengenai kepolisian yang diciptakan. Kepolisian pada waktu itu pada umumnya hanyalah melanjutkan dan berpegang pada yang sudah ada pada jaman Hindia Belanda dengan sedikit variasi disesuaikan dengan kebutuhan dan kepentingan pemerintah Militer Jepang.

Hal ini dapat dimengerti oleh karena waktu yang begitu singkat (3 tahun) ditambah dengan suasana peperangan tidak memungkinkan. Selain dari itu ditinjau dari segi kepentingan pemerintahan militer Jepang, adanya peraturan -

peraturan pokok mengenai nampaknya tidak begitu diperlukan. Secara umumpun dapat dilihat bahwa memang Pemerintah Militer Jepang cenderung untuk melakukan tindakan di luar perundang-undangan.

Keadaan yang demikian itu jelas tidak memberikan pengaruh yang berarti bagi perkembangan Hukum Kepolisian bahkan mungkin dapat dikatakan suatu kemunduran.

Mengenai status Kepolisian pada masa pendudukan Jepang juga tidak didapatkan peraturan-peraturan landasannya. Pada masa itu status Kepolisian secara formil seolah-olah melanjutkan apa yang tercantum di dalam *Staatsblad 1931 no. 373 juncto Staatsblad 1932 no. 52* (Mengenai pimpinan harian dan *korps-korps* polisi setempat di daerah-daerah *Gubernemen* di Jawa dan Madura) dimana dapat diketahui bahwa polisi itu ada di bawah Pamong Praja.

Akan tetapi secara praktis pamong praja itu tidak turut campur lagi mengenai Kepolisian oleh karena petunjuk-petunjuk dan perintah-perintah diterima dari komandan tentara setempat.

Masing-masing daerah Pemerintahan militer Jepang dibagi dalam *Syu*, yang luasnya sama dengan

keresidenan pada jaman Hindia Belanda. Tiap *Syu* dikepalai oleh seorang *Syutokan* sebagai Kepala Daerah dan dialah yang menjadi Kepala Bagian Kepolisian (*Kaisatsu Butyo*) kemudian disebut Kepala Bagian Keamanan (*Chiang - Butyo*).

Dengan demikian maka pada masa pendudukan Jepang terdapat lagi keadaan yang dualistis seperti pada jaman Hindia Belanda oleh karena kedudukan *Chiang-Butyo* di tiap-tiap Keresidenan sebagai Kepala Polisi Keresidenan merangkap juga sebagai Kepala Kejaksaan Karesidenan.

Hal ini mempunyai alasan sendiri, yaitu untuk lebih dapat melancarkan perintah-perintah *Syu* yang sebagainya diketahui selalu penuh dengan kewajiban-kewajiban di luar perundang-undangan misalnya : perintah-perintah pengumpulan padi, beras, kapas, kopi, buah jarak dan sebagainya untuk kepentingan perang.

Pada masa pendudukan Jepang hanya ada satu jenis kepolisian sipil yang tidak tersusun sebagai suatu organisasi yang dipusatkan, akan tetapi tersusun regional yang masing-masing mempunyai pusatnya.

Walaupun peraturan-peraturan tentang organisasi kepolisian tidak diadakan, akan tetapi dalam prakteknya ditemukan bahwa kepolisian berdiri sendiri lepas dari pamong praja.

Pembagian daerah kekuasaan Kepolisian disesuaikan dengan pembagian daerah militer Jepang dan setelah diadakan reorganisasi Kepolisian (1944) untuk Jawa dan Madura, maka ditingkat pusat terdapat *Gunseikanbu-Keisatsubu* (Departemen Kepolisian dari Pusat Pemerintahan Balatentara) yang hanya merupakan pusat pimpinan administratif organisatoris dan pimpinan mengenai penguasaan dari polisi.

Kekuasaan jaksa Agung sebagai kepala dari Polisi preventif dan represif dijalankan oleh *Shihobutyō* (Kepala Departemen Kehakiman).

Dalam tiap-tiap *Syu*, polisi administratif organisatoris dan mengenai kebijaksanaan polisionil dipimpin oleh *Syutyō* dan pimpinan sehari-hari dilakukan oleh *Syu-Chiangbutyō*.

Polisi Pamong-praja di Jawa dan Madura dileburkan dalam Jawa Keisatsu (Polisi Jawa) sedangkan Polisis Desa walaupun tidak dimasukkan dalam susunan polisi, dengan diam-diam diakui.

Polisi Desa ini melanjutkan tugas kepolisiannya dan dalam hal ini memberikan bantuan yang luas kepada Polisi.

Seperti telah diuraikan di muka bahwa pada masa pendudukan Jepang, polisi dan begitu juga lain-lain alat perlengkapan pemerintahan dikerahkan untuk membantu usaha peperangan.

Dengan demikian maka Polisi turut juga langsung dalam usaha-usaha yang menyangkut pertahanan, misalnya penyelenggaraan penjagaan bahaya udara, mengukur jembatan-jembatan, turut membuat kubu-kubu dan lain sebagainya.

Walaupun secara formil bagi pelaksanaan tugas masih dipakai *Herziene Inlandsch Reglement*, namun dalam prakteknya yang diutamakan adalah penyelenggaraan keamanan dalam negeri yang dititik beratkan kepada usaha-usaha preventif dengan azas *oportunitas* yang melampaui batas.

Dengan demikian banyak sekali dilaksanakan tugas-tugas tanpa dasar perundang-undangan oleh karena petunjuk-petunjuk dan perintah-perintah diterima dari Komandan Tentara setempat dan ditunjukkan untuk usaha-usaha peperangan.

Dapat dilihat misalnya, Kepala Distrik (*Guntyo*) dan Kepala *Onderdistrik* (*Sontyo*), yang menurut pasal 1 H.I.R diwajibkan melakukan tugas Kepolisian dalam kenyataannya sedikit sekali diberikan kesempatan untuk menjalankan pekerjaan kepolisian, "karena dibanjiri pekerjaan pemerintahan, pekerjaan memperlipat gandakan hasil bumi, mengerahkan *romusha* dan lain-lain.

Mengenai wewenang Kepolisian pada jaman Jepang pada pokoknya melanjutkan apa yang sudah ada pada Jaman Hindia Belanda yaitu berdasarkan *Staatsblad* 1918 no. 125 dan *Staatsblad* 1918 no. 126.

Dalam kenyataannya apa yang dijalankan oleh Polisi dan segala tindakan tindakan Polisi tampaknya tidak didasarkan kepada Peraturan yang memberi kewenangannya akan tetapi didasarkan semata-mata kepada pertimbangan untuk kepentingan Jepang dan untuk kepentingan usaha peperangan.

Tindakan Polisi yang sewenang-wenang pada masa pendudukan Jepang bukan merupakan hal yang aneh lagi. Hal ini juga disebabkan oleh Karena Kepala Polisi baik di Pusat maupun di daerah merangkap pula sebagai Kepala Kejaksaan yang

melakukan pengawasan terhadap polisi-*justisiil*, disamping tidak adanya badan yang dapat mengoreksi tindakan-tindakan polisi.

Jadi mengenai peraturan-peraturan yang memberi kewenangan bagi polisi, dijamin Jepang tidak menunjukkan adanya kemajuan dan perkembangan bahkan peraturan yang sudah adapun tidak dilaksanakan.

Ketika di tahun 1943 keadaan peperangan sudah bertambah parah maka hal inipun mempunyai pengaruh yang besar terhadap desa karena diminta beras lebih banyak lagi dan disamping itu harus pula memberikan tenaga-tenaga manusia berupa "romusha".

Untuk melaksanakan rencana dan mencapai tujuannya, Pemerintah tentara Pendudukan Jepang mengusahakan adanya ketertiban di daerah pendudukannya. Akan tetapi ketertiban dalam arti "ketertiban untuk ketertiban" dan bukannya "ketertiban untuk kesejahteraan".

Ciri-ciri demikian mengingatkan pada pemerintah terdapat kemungkinan yang besar untuk bertindak sewenang-wenang (Momo Kelana, 1994;114-115).

Pengaturan pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintahan militer Jepang menacu pada pola pemerintahan di negara asalnya. Demikian pula lembaga kepolisian, ia dibentuk sebagai lembaga tersendiri yang tidak berada di bawah Departemen Kehakiman atau Departemen Dalam Negeri.

Selain Kepolisian yang mempunyai departemen tersendiri, juga terdapat Kenpetai atau polisi militer sebagai bagian dari angkatan darat.

c. Tujuan Kepolisian pada Masa Pendudukan Belanda dan Jepang

Tujuan Kepolisian erat hubungannya dengan type negara dan tujuan negara. Pada jaman Hindia Belanda tujuan negara terutama dikaitkan dengan kepentingan Negeri Belanda dan kepentingan orang-orang Belanda di Indonesia bahkan ketika masa V.O.C tujuan itu semata-mata mencari untung.

Dengan demikian maka tujuan Kepolisian adalah mengusahakan ketaatan penduduk terhadap peraturan-peraturan pemerintah Hindia Belanda sehingga roda pemerintahan di tanah jajahan dapat berjalan lancar.

Apabila dilihat dari kacamata bangsa Indonesia, tujuan kepolisian pada jaman Hindia

Belanda adalah "ketertiban untuk ketertiban" dan bukan "ketertiban untuk kesejahteraan" (Momo Kelana, 1994;104-105).

Tujuan pemerintahan militer Jepang di Indonesia sebenarnya ialah menjadikan Indonesia sebagai sumber logistik untuk memenangkan peperangan. Untuk itu maka pemerintahan militer Jepang berusaha untuk mengeruk sebanyak-banyaknya kekayaan Indonesia.

Polisi dikerahkan untuk membantu usaha peperangan. Semboyan "untuk kepentingan pembangunan Jawa" dan "untuk menang peperangan" di dalam kepolisian juga didengung-dengungkan dengan tujuan memberikan kesinyafan kepada anggota-anggota Polisi bangsa Indonesia. Kepolisian menjalankan cara-cara bekerja menurut cara yang didapatkan dalam Negara Polisi.

Polisi mengusahakan penyelenggaraan keamanan dan ketertiban umum. Akan tetapi seperti halnya di dalam suatu Negara Polisi, maka keamanan dan ketertiban saja dan tidak dikaitkan dengan tujuan kesejahteraan.

Maka dari itu Polisi dapat lebih sering melakukan tindakan di luar perundang-undangan dan

bahkan juga tindakan sewenang-wenang dengan dalih demi ketertiban.

Ketertiban ini demikian diperlukan oleh pemerintah militer Jepang agar supaya dapat dengan leluasa dan lancar dalam mengangkut dan menimbun segala sesuatu yang berguna bagi usaha peperangan.

Oleh karena itu maka di dalam pelaksanaan tugas pun terutama di titikberatkan pada perkara-perkara yang mempunyai latar belakang politik dan segala usaha kepolisian dipusatkan pada pemberantasan gerakan gerakan yang menentang pemerintah militer Jepang.

d. **Status Polisi pada Masa Penjajahan Belanda dan Jepang**

Status Polisi pada jaman Belanda tidaklah begitu jelas termasuk Departemen mana. Di dalam Staatsblad 1866 nomor 127 pasal 2 hanya disebutkan bahwa yang termasuk Departemen *Binnelands Bestuur (BB)*, ialah pegawai *Gewestelijk Bestuur dan Inlandsch Bestuur*. Karena pegawai-pegawai ini pada umumnya memiliki tugas polisi, maka Polisi dapat dipandang termasuk Departemen BB.

Sejak berdirinya kota Batavia, V.O.C telah menetapkan bahwa perkara-perkara yang kecil serta perkara perwarisan yang demikian sulit itu dapat diselesaikan oleh Kepala-kepala kampung/Desa menurut adat.

Tentang putusan kepala-kepala tadi, bangsa Indonesia dapat minta banding pada "juru perantara antara bangsa Indonesia dan Gubernur Jenderal : (*voordrager*) yang seringkali juga dinamakan *opziener*.

Voordrager atau *opziener* ini kemudian pada tahun 1754 ditetapkan termasuk di dalam kekuasaan hukum *Gecommitteerde*. Dengan demikian maka status *opziener* (kemudian menjelma menjadi Inspektur Polisi) berada di bawah Kehakiman.

Ketika J.P. Coen pada tahun 1602 mengangkat Jansteyns van Ntwerpen sebagai *Baljuw*, suatu jabatan dwi tunggal daripada Opsir Justisi dan Kepala Polisi yang berada dalam suatu tangan, sebenarnya pada saat itulah bangsa Belanda memulai meletakkan sejarah Kepolisian di Indonesia dan pada saat itu pulalah untuk pertama kalinya terlihat tentang status Kepolisian.

Tindakan Coen didasarkan atas suatu perhitungan bahwa orang-orang Inggris di Indonesia tentu akan menonjolkan "hakaknya" sebagai akibat berhentinya permusuhan antara bangsa Belanda dan bangsa Inggris di Eropah (Momo Kelana, 1994;107).

Apabila J.P. Coen dahulu mempunyai alasan sendiri untuk mempersatukan jabatan kepala polisi dan penuntut umum disatu tangan maka Pemerintah Hindia Belandapun mempunyai alasan sendiri yaitu bahwa dengan *Inlandsch Reglement* (kemudian dirobah menjadi *Herziene Inlandsch Reglement*) pemerintah ingin tetap mempertahankan kewibawaan bestuur (B.B. Belanda).

Di dalam perobahan *Inlandsch Reglement* menjadi *Herziene Inlandsch Reglement* terjadi perdebatan sengit tentang kemungkinan dilepaskannya penuntut umum dari tangan *bestuur*. Akan tetapi mengenai kepolisian tidak dipersoalkan sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa pada jaman Hindia Belanda fungsi Polisi dipandang sebagai fungsi yang memang seharusnya termasuk *bestuur*.

Mengenai status Kepolisian pada masa pendudukan Jepang juga tidak didapatkan peraturan-

peraturan landasannya. Pada masa itu status Kepolisian secara formil seolah-olah melanjutkan apa yang tercantum di dalam *Staatsblad* 1931 no. 373 juncto *Staatsblad* 1932 no. 52 (Mengenai pimpinan harian dan *korps-korps* polisi setempat di daerah-daerah Gubernemen di Jawa dan Madura) dimana dapat diketahui bahwa polisi itu ada di bawah *Pamong Praja*.

Akan tetapi secara praktis *pamong praja* itu tidak turut campur lagi mengenai Kepolisian oleh karena petunjuk-petunjuk dan perintah-perintah diterima dari komandan tentara setempat.

Dengan demikian maka pada masa pendudukan Jepang terdapat lagi keadaan yang dualistis seperti pada jaman Hindia Belanda oleh karena kedudukan *Chiang-Butyo* di tiap-tiap Keresidenan sebagai Kepala Polisi Keresidenan merangkap juga sebagai Kepala Kejaksaan Keresidenan.

Hal ini mempunyai alasan sendiri, yaitu untuk lebih dapat melancarkan perintah-perintah Syu yang sebagainya diketahui selalu penuh dengan kewajiban-kewajiban di luar perundang-undangan misalnya : perintah-perintah pengumpulan padi, beras, kapas, kopi, buah jarak dan

sebagainya untuk kepentingan perang.

e. Organisasi Kepolisian pada Masa Pendudukan Belanda dan Jepang

Sejak jaman V.O.C sudah ada organisasi Kepolisian, yaitu ketika dibentuknya *Baljuw* untuk daerah Jakarta pada tahun 1620. Akan tetapi organisasi ini masih sangat sederhana dimana jabatan *Baljuw* yang merupakan jabatan rangkap antara Kepala Polisi dan *Opsir Justisi* itu, dipegang oleh satu tangan.

Pembagian tugas belum nampak, juga peraturan-peraturan yang khusus mengenai organ polisi pada waktu itu tidak ada.

Berbeda dengan organisasi Kepolisian jaman V.O.C maka ketika pada jaman penjajahan Inggris (1811 - 1816), oleh Gubernur Jenderal Inggris Raffles dibuat dasar untuk susunan Kepolisian dalam sebuah "Regulation" dan "Peraturan tentang tata usaha dari Kehakiman (*justisi*) pada Pengadilan-pengadilan Daerah di Jawa dan tata usaha Kepolisian, yang masing-masing menjadi dasar dari *Inlandsch Reglement (I.R)* dan *Reglement op de Rechterlijke Organisatie (R.O)*

Berkat penyelidikan Muntinghe yang telah menggali dari dalam sejarah pelbagai bangunan aseli yang telah ada lama sebelum agama Islam di Indonesia, Raffles berhasil menemukan kembali "desa" dengan segala lembaga-lembaganya.

Berbeda dengan V.O.C yang memulai bangunannya dari atas maka atas dasar-dasar tersebut tadi Raffles meletakkan batu untuk bangunan susunan Kepolisian yang dimulai dari bawah. Bentuk dan susunan organisasi inilah yang sebenarnya menjadi pedoman dan dipertahankan hingga menyerahnya Pemerintah Hindia Belanda kepada Jepang pada tahun 1942.

Penyusunan organisasi Kepolisian disesuaikan dengan susunan pemerintah (*bestuur*). Desa dijadikan dasar beberapa desa merupakan daerah bestuur yang dinamakan distrik (kabupaten). Pemerintah desa di bawah pimpinan kepala desa mempunyai wewenang Kepolisian preventif dan represif, menjalankan pengawasan mengenai hal-hal yang menjadi kepentingan desa maupun hak-hak desa, menjalankan kekuasaan hakim pendamai perselisihan, memelihara ketertiban dan keamanan desa bersama-sama dengan penduduk desa.

Maka Raffles mengadakan polisi desa dan kewajiban ronda bagi tiap-tiap penduduk secara bergiliran dengan pimpinan kepala desa. Sesuai dengan susunan serta pembagian daerah bestuur, maka tiap-tiap daerah dipisi diadakan kantor polisi lainnya; bupati memegang pengawasan terhadap kepolisian dalam distriknya.

District politie ini kemudian mendapat julukan yang populer yaitu *Bestuurspolitie*, tetapi sampai saat Pemerintah Belanda menemui adanya tak ada suatu Undang-undang atau peraturan yang menyatakan dengan tegas, apakah sebenarnya yang termasuk *bestuurspolitie* ini.

Dari sistem tersebut ternyata bahwa Raffles menggunakan dua macam pengawasan yaitu yang vertikal oleh kepala dipisi dan kepala distrik dan yang horizontal oleh Hakim Keliling.

Adapun pemeliharaan ketertiban dan keamanan dititik beratkan kepada rakyat sendiri yang mempunyai kewajiban ronda secara bergilir. Sistem ini ternyata terus dipakai sampai menyerahkan pemerintah Hindia Belanda.

Di jaman pemerintahan Hindia Belanda tercatat beberapa kali reorganisasi kepolisian,

tahun 1817 usul-usul mengenal reorganisasi diajukan akan tetapi baru pada tahun 1897 dilaksanakan dengan nyata yaitu dengan dibentuknya *Gouvernements Politie* dengan *Staatsblad* 1867 Nomor 65. Pada tahun 1867 dengan *Staatsblad* 1867 nomor 168 kepada semua *Residen* diberi hak untuk mengangkat pegawai-pegawai.

Pada tahun 1914 diadakan lagi reorganisasi Kepolisian dengan *Staatsblad* nomor 322. *Gouvernements Politie* diganti dengan *Algemeene Politie* dimana jabatan Mantri Polisi dan Asisten Wedana polisi dimasukkan dalam susunan *Algemeene Politie*.

Kemudian dengan *Staatsblad* 1916 nomor 666 jabatan *Wedana* Polisipun dimasukkan dalam *Algemeene Politie*. Disamping itu sudah ada kemajuan dalam hal peraturan yang mengatur tata tertib yaitu dengan adanya *Tuchtreglement* (*Staatsblad* 1876 nomor 21 *jo. Stbld.* 1912 nomor 195, 707, *Staatsblad* 1916 nomor 428, *Staatsblad* 1921 nomor 616, *Staatsblad* 1949 nomor 264).

Pada masa pendudukan Jepang hanya ada satu jenis kepolisian sipil yang tersusun secara regional dan masing-masing mempunyai pusatnya.

Pembagian daerah kekuasaan Kepolisian disesuaikan dengan pembagian daerah militer Jepang dan setelah diadakan reorganisasi Kepolisian (1944) untuk Jawa dan Madura, maka ditingkat pusat terdapat *Gunseikanbu-Keisatsubu* (Departemen Kepolisian dari Pusat Pemerintahan Balatentara) yang hanya merupakan pusat pimpinan administratif organisatoris dan pimpinan mengenai penguasaan dari polisi.

Kekuasaan jaksa Agung sebagai kepala dari Polisi preventif dan represif dijalankan oleh *Shihobutyo* (Kepala Departemen Kehakiman).

Dalam tiap-tiap *Syu*, polisi administratif organisatoris dan mengenai kebijaksanaan polisionil dipimpin oleh *Syutyo* dan pimpinan sehari-hari dilakukan oleh *Syu-Chiangbutyo*.

Polisi Pamong praja di Jawa dan Madura dileburkan dalam Jawa *Keisatsu* (Polisi Jawa) sedangkan Polisi Desa walaupun tidak dimasukkan dalam susunan polisi, dengan diam-diam diakui.

f. Tugas Polisi Pada Masa Pendudukan Belanda dan Jepang

Di jaman V.O.C. tidak dijumpai peraturan yang secara khusus mengatur tentang tugas polisi.

Apa yang dapat kita temukan sebagai landasan hukum tentang tugas kepolisian pada jaman V.O.C hanyalah dari pasal 35 *octrooi*. V.O.C. yaitu untuk menjaga ketertiban umum, kepolisian serta keadilan.

Dengan munculnya *Inlandsch Reglement* (I.R) dalam *stbld.* 1848 no. 16, maka tugas polisi tetap dibebankan kepada Kepala *Distrik*, Kepala *Onder Distrik* dan Kepala Desa sebagaimana diwariskan oleh Raffles. Dalam pada itu secara materiil tugas yang dibebankan kepada kepala

Distrik dan Kepala *Onderdistrik* banyak mengalami perubahan yaitu :

- a. Kepala *Distrik* bertanggung jawab atas jalannya Kepolisian (pasal 36 sampai dengan pasal 39 I.R).
- b. Dalam bidang *represif* ia menjalankan penyidikan dan pemeriksaan tentang segala kejahatan dan pelanggaran, menangkap dakwaan dan membuat berita acara pemeriksaan pendahuluan guna keperluan pemeriksaan di muka sidang (pasal 40 sampai dengan pasal 51. I.R).

Di dalam *Staatsblad* 1941 nomor 44 (H.I.R) keadaan ini tetap dipertahankan; hanya bedanya

ialah bahwa dalam soal-soal represif, Kepala *Distrik* menjelma menjadi *hulpmagistraat* (pasal 53 H.I.R) sedangkan yang memegang peranan adalah *magistraat* yang dalam rangka H.I.R yang dimaksud adalah *Asisten Residen*.

Adapun yang mengepalai seluruh Kepolisian dalam suatu keresidenan dalam rangka H.I.R adalah tetap *Residen* (pasal 36 H.I.R).

Demikianlah peraturan-peraturan yang mengatur tentang tugas polisi pada jaman Hindia Belanda yang pada dasarnya sebagian besar terdapat dalam *Inlandsch Reglement* (I.R) dan *Herziene Inlandsch Reglement* (H.I.R) yang sebenarnya dibentuk terutama sekali untuk mempertahankan kewibawaan dari *bestuur Belanda*.

Pada masa pendudukan Jepang, polisi dan begitu juga lain-lain alat perlengkapan pemerintahan dikerahkan untuk membantu usaha peperangan. Dengan demikian maka Polisi turut juga langsung dalam usaha-usaha yang menyangkut pertahanan, misalnya penyelenggaraan penjagaan bahaya udara, mengukur jembatan-jembatan, turut membuat kubu-kubu dan lain sebagainya.

Walaupun secara formil bagi pelaksanaan tugas masih dipakai *Herziene Inlandsch Reglement*, namun dalam prakteknya yang diutamakan adalah penyelenggaraan keamanan dalam negeri yang dititik beratkan kepada usaha-usaha *preventif* dengan azas *oportunitas* yang melampaui batas.

Dengan demikian banyak sekali dilaksanakan tugas-tugas tanpa dasar perundang-undangan oleh karena petunjuk-petunjuk dan perintah-perintah diterima dari Komandan Tentara setempat dan ditunjukkan untuk usaha-usaha peperangan.

Dapat dilihat misalnya, Kepala *Distrik (Guntyo)* dan Kepala *Onderdistrik (Sontyo)*, yang menurut pasal 1 H.I.R diwajibkan melakukan tugas Kepolisian dalam kenyataannya sedikit sekali diberikan kesempatan untuk menjalankan pekerjaan kepolisian, "karena dibanjiri pekerjaan pemerintahan, pekerjaan memperlipat gandakan hasil bumi, mengerahkan *romusha* dan lain-lain (Momo Kelana, 1994;118).

g. Wewenang Polisi pada Masa Pendudukan Belanda dan Jepang

Peraturan yang memberi wewenang kepada Polisi pada jaman Hindia Belanda adalah

Staatsblad 1918 no. 125. Dalam *Staatsblad* 1918 no. 125 tersebut dinyatakan bahwa Polisi berwenang :

- 1) Menghilangkan segala rintangan yang diadakan di jalan umum tanpa ijin dari yang berwenang.
- 2) Menetapkan penerangan/lampu bila rintangan itu pada waktu malam tidak diberi lampu (atas biaya yang mengadakan rintangan di situ).
- 3) Menyita/menangkap hewan-hewan yang berkeliaran tanpa gembala yang memasuki halaman/kebun/tanah yang ditanam orang;
- 4) Membubarkan keramaian umum yang tanpa ijin
- 5) Memberikan perintah/paksaan perintah di jalan umum, guna mencegah kecelakaan lalu lintas.

Selain peraturan tersebut, wewenang polisi dapat dilihat dalam *Staatsblad* 1918 no. 126 dimana dinyatakan bahwa :

Pasal 1 : Tugas kepolisian itu diangkat untuk seluruh wilayah Hindia Belanda termasuk wilayah perairannya;

Pasal 2 : Polisi diberi wewenang pada daerah tertentu, tetapi dalam keadaan sangat perlu diberi wewenang untuk bertindak di luar daerahnya.

Wewenang Polisi juga terdapat dalam *Inlandsch Reglement* (*Staatsblad* 1848 no. 16) yang kemudian menjadi *Herziene Inlandsch Reglement* (*Staatsblad* 1941 no. 44), walaupun di dalam *Reglemen* itu wewenang Polisi tidak dinyatakan secara khusus, oleh karena *Herziene Inlandsch Reglement* mengatur juga wewenang badan-badan yang lain (Momo Kelana, 1994;113).

Berbagai-bagai *Ordonantie* menyangkut pula wewenang polisi seperti misalnya wewenang yang diberikan oleh *parelvissscherij Ordonantie* (*Staatsblad* 1927 no. 157). *Ordonansi* penangkapan Ikan di Pantai (*Staatsblad* 1927 no. 144) dan *Ordonansi* Penangkapan ikan paus (*Staatsblad* 1927 no. 145).

Mengenai wewenang Kepolisian pada jaman Jepang pada pokoknya melanjutkan apa yang sudah ada pada Jaman Hindia Belanda yaitu berdasarkan *Staatsblad* 1918 no. 125 dan *Staatsblad* 1918 no. 126.

Dalam kenyataannya apa yang dijalankan oleh Polisi dan segala tindakan tindakan Polisi tampaknya tidak didasarkan kepada Peraturan yang memberi kewenangannya akan tetapi didasarkan semata-mata kepada pertimbangan untuk kepentingan Jepang dan untuk kepentingan usaha peperangan.

Tindakan Polisi yang sewenang-wenang pada masa pendudukan Jepang bukan merupakan hal yang aneh lagi. Hal ini juga disebabkan oleh Karena Kepala Polisi baik di Pusat maupun di daerah merangkap pula sebagai Kepala Kejaksaan yang melakukan pengawasan terhadap *polisi-justisiil*, disamping tidak adanya badan yang dapat mengoreksi tindakan-tindakan polisi.

Jadi mengenai peraturan-peraturan yang memberi kewenangan bagi polisi, dijamin Jepang tidak menunjukkan adanya kemajuan dan perkembangan bahkan peraturan yang sudah adapun tidak dilaksanakan.

2. Kepolisian Indonesia dalam Periode Perang Kemerdekaan (Tahun 1945-1950)

Kepolisian Indonesia menjelang Proklamasi kemerdekaan merupakan kepolisian dari pemerintah pendudukan Jepang yang berkedudukan di Singapura. Walaupun hanya berkuasa selama tiga setengah tahun, Pemerintahan bala tentara Jepang telah mengadakan perubahan dalam bidang organisasi dan tata kerja yang bersifat mendasar, antara lain:

1. Membagi wilayah Indonesia dalam dua wilayah besar, yaitu pulau Jawa, Madura dan Sumatra yang dikuasai oleh Angkatan Darat dan Timur Besar

serta Kalimantan yang dikuasai oleh Angkatan Laut. Pusat Kepolisian di Pulau Jawa dipusatkan di Jakarta, untuk pulau Sumatra dipusatkan di Bukittinggi, untuk pulau Kalimantan berpusat di Banjarmasin, dan untuk Timur Besar berpusat di Ujung Pandang.

2. Mengadakan perubahan dalam status dan struktur organisasi kepolisian. Pada mulanya, secara administratif-organisatoris kepolisian berada di bawah Departemen Kepolisian dari pusat Pemerintah Bala Tentara Jepang (*Gunseikanbu Keisatsubu*), sedangkan secara taktis berada di bawah Kepala Departemen Kehakiman (*shihobutyō*).

Mulai bulan Maret 1944 *Gunseikanbu Keisatubu* menjelma menjadi pimpinan, dan dibentuk Departemen Keamanan sebagai penyelenggara penguasaan kepolisian sebagai lanjutan dari *Gunseikanbu Keisatsubu* dan menjalankan kebijaksanaan *polisionil* dari *shihobutyō*.

3. Melepaskan hak kepolisian dari tangan *pamong praja*, sehingga *pamong praja* tidak lagi dapat menangkap orang. Polisilah yang kemudian diberi wewenang untuk melakukan penangkapan.

4. Melatih anggota kepolisian dalam bidang kemiliteran agar mempunyai kemampuan yang cukup untuk membantu tentara Jepang dalam gerakan operasi perang (Mabes Polri, 1980;2).

Dari uraian di atas terlihat bahwa bala tentara Jepang dalam kurun waktu tiga setengah tahun menduduki Indonesia telah berhasil meletakkan landasan bagi penataan dan pengembangan organisasi kepolisian.

Dapat pula dikatakan bahwa baru mulai jaman pendudukan Tentara Jepang ini penataan organisasi polisi dilakukan secara terstruktur dan profesional, yaitu dengan pembentukan Departemen Kepolisian, pemberian wewenang untuk melakukan penangkapan dan latihan kemiliteran.

Setelah Proklamasi Kemerdekaan Indonesia tanggal 17-8-1945, penataan terhadap organisasi kepolisian kembali dilakukan. Dalam sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia tanggal 18-8-1945 ditetapkan bahwa Kepolisian dimasukkan dalam lingkungan Kementerian Dalam Negeri dengan status sebagai Jawatan Kepolisian dan merupakan bagian dari Kementerian Dalam Negeri.

Sejak saat itulah secara nasional dimulai upaya pembentukan kepolisian nasional yang meliputi seluruh wilayah Indonesia.

Kepolisian dan Kejaksaan yang pada masa pemerintahan pendudukan Jepang disatukan dalam Departemen Keamanan, mulai tanggal 1 Oktober 1945 dipisahkan. Kejaksaan dimasukkan dalam struktur Departemen Kehakiman sedangkan kepolisian dimasukan dalam struktur Departemen Dalam Negeri.

Sebagai upaya untuk memperlancar pembangunan Kepolisian, melalui Penetapan Pemerintah no. 11/SD tahun 1945, mulai tanggal 1 Juli 1946 Jawatan Kepolisian dikeluarkan dari lingkungan Kementerian Dalam Negeri, dan berdiri sebagai jawatan tersendiri dengan nama Jawatan Kepolisian Negara yang langsung berada di bawah pimpinan Perdana Menteri. Jadi hanya kurang dari satu tahun Kepolisian berada di bawah Departemen Dalam Negeri.

Tanggal 1 Juli inilah yang kemudian diperingati sebagai Hari Kepolisian, dan mulai tahun 1965 disebut sebagai Hari Bhayangkara. Dapat dilihat di sini bahwa dalam struktur inilah Polisi mempunyai kemandirian yang besar karena merupakan jawatan tersendiri, yang secara langsung bertanggung jawab

pada Perdana Menteri.

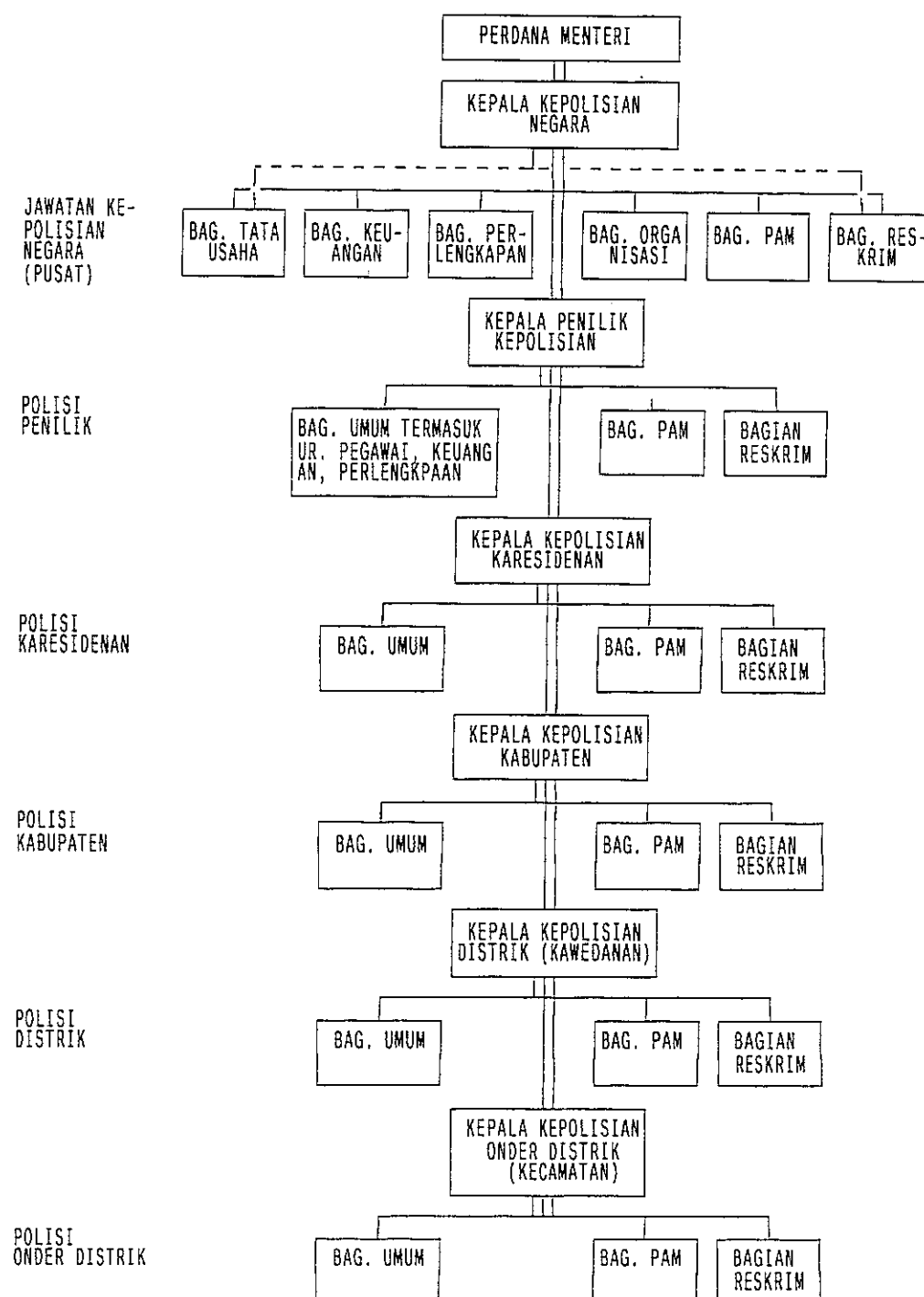
Secara Sosiologis dapat pula diyakini bahwa tanggal 1 Juli 1946 merupakan saat "kemerdekaan" organisasi Kepolisian Indonesia. Struktur organisasinya secara jelas dapat dilihat dalam Bagan I halaman 102.

Walaupun Kepolisian telah berdiri sebagai jawatan tersendiri, ternyata persoalan kepemimpinan kepolisian baik secara administratif-organisatoris maupun teknis masih banyak menghadapi kendala di tingkat daerah.

Hal ini terjadi karena adanya Penetapan Pemerintah no. 19/A/S.D. tahun 1946 yang menyatakan bahwa Kepala daerah tetap bertanggung jawab atas keamanan dan ketentraman di daerah masing-masing.

Dalam praktek, polisi di daerah mengesampingkan campur tangan Kepala Daerah dalam menjalankan tugas-nya. Hal ini dimungkinkan karena penetapan pemerin-tah no. 19/A/S.D. tidak mengatur hubungan antara kepala daerah dan kepala polisi. Apalagi dikalangan polisi telah timbul semangat (cita-cita) untuk melepaskan diri dari campur tangan *pamong praja*.

**STRUKTUR ORGANISASI JAWATAN KEPOLISIAN NEGARA (PUSAT)
PADA BULAN JULI 1946, SETELAH MELEPASKAN DIRI DARI
KEMENTERIAN DALAM NEGERI**



Untuk menyelesaikan dualisme mengenai siapa yang bertanggung jawab terhadap keamanan dan ketentraman di daerah, pada tahun 1947 dibuat instruksi bersama antara Perdana Menteri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kehakiman, sehingga hubungan antara kepala daerah dan kepala polisi menjadi jelas (Mabes Polri, 1980;7).

Dalam masa revolusi fisik ini, kedudukan organisasi polisi dalam struktur pemerintahan masih belum mapan dan terus menerus dicarikan tempat yang tepat. Pada tahun 1947 pula dibentuk suatu Panitia Perancang Kedudukan dan Kewajiban Polisi. Panitia ini memberikan tiga alternatif agar Kepolisian Negara:

1. Kembali masuk Departemen Dalam Negeri, atau;
2. Masuk Kementerian Kehakiman, atau;
3. Masuk Kementerian Keamanan Dalam Negeri.

Kondisi dan situasi yang ada ternyata belum dapat mendukung pengembangan Jawatan Kepolisian. Kekurangan tenaga pimpinan, kekurangan dana, sarana dan prasarana perkantoran dan agresi militer Belanda tanggal 21 Juli 1947 merupakan hambatan yang sangat menonjol dalam pengembangan Kepolisian pada masa ini.

Kendala-kendala menyebabkan rencana pembangunan Kepolisian tidak dapat dilakukan dengan teratur sebagaimana yang telah direncanakan, meskipun Kepolisian telah berdiri sebagai Jawatan yang mandiri dan dikeluarkan dari Departemen Dalam negeri.

Sebelum Agresi militer Belanda pertama, Jawatan Kepolisian telah melaksanakan beberapa upaya yang berarti, yaitu:

1. Menyelenggarakan konperensi dinas pertama di Purwokerto. Dalam Konperensi ini diletakkan batu persatuan pertama untuk mencapai *corpsgeest* dan persamaan dalam kerja.
2. Menciptakan peraturan-peraturan baru mengenai pakain dinas, tanda-tanda kepangkatan, tata tertib dan tata susila, pembarisan dan sebagainya.
3. Membereskan pengangkatan pegawai kader, yang dilakukan oleh Gubernur dan residen selama hari-hari permulaan kemerdekaan.
4. Menyusun Dinas Pengawasan Aliran Masyarakat (PAM) dan menyusun polisi lalu lintas.
5. Membentuk *Mobile Brigade* sebagai penggempur yang peresmianya dilakukan pada tanggal 14 Nopember 1946 di Purwokerto.

6. Menyelenggarakan Sekolah Kepolisian di Mertoyudan Magelang.
7. Mengirimkan perwakilan pimpinan jawatan (Pusat) ke Sumatera karena "*Blokade* Belanda tak memungkinkan perhubungan yang teratur antara Jawa dan Sumatra. Dengan perwakilan tersebut, maka turut pula sejumlah kader untuk memperkuat polisi di Sumatra (Mabes Polri, 1980;8).

Adanya agresi militer Belanda pertama menyebabkan pembangunan Jawatan Kepolisian untuk sementara terhenti karena polisi negara turut serta dalam usaha pertahanan disamping tetap menunaikan tugas kepolisian. Berdasarkan penetapan Dewan Pertahanan negara no. 112 terhitung mulai tanggal 1 Agustus 1947, polisi dimiliterisasikan.

Meskipun dimiliterisasikan, kewajiban polisi sebagai polisi tetap berlaku. Untuk kepentingan pertahanan, dewan pertahanan negara dapat memasukkan kepolisian sebagian atau seluruhnya kedalam kesatuan tentara. pangkat kepolisian disesuaikan dengan tentara.

Sebagai akibat Persetujuan Roem-Royen, Belanda harus menarik kembali pasukannya dari daerah yang telah diduduki terutama dari daerah-daerah yang

telah didudukinya (Yogyakarta).

Setelah Yogyakarta dikembalikan, maka dengan penetapan presiden no. I/1949 maka mulai tanggal 15-7-1949 Pimpinan Kepolisian diserahkan kepada Menteri Pertahanan (menteri Hamengku Buwono IX, selaku koordinator Keamanan).

Keadaan ini berlangsung kurang lebih 5 bulan, karena setelah tanggal 29 Desember 1949 pimpinan kepolisian negara dikembalikan kepada Perdana Menteri. Sebagai konsekuensi terbentuknya Republik Indonesia Serikat (RIS) maka terdapat dua bentuk kepolisian yaitu Kepolisian RIS dan Kepolisian Negara Bagian.

Pada tanggal 17 Agustus 1950 menjelmalah kembali Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan peleburan Jawatan Kepolisian RIS, Jawatan Kepolisian RI, dan Kepolisian Negara Bagian menjadi kenyataan.

Peleburan ini telah berhasil mewujudkan suatu organisasi kepolisan untuk seluruh Indonesia dan selanjutnya dinamakan Jawatan Kepolisian Negara, yang mempunyai susunan organisasi sampai ke daerah-daerah/propinsi yang disebut dengan Polisi Propinsi yang dipimpin oleh seorang Kepala Polisi Propinsi, yang baru terdapat pada 10 propinsi yaitu: Jabar,

Jateng, Jatim, Sumut, Sumteng, Sumsel, Kalimantan, Sulawesi, Propinsi Sunda Kecil dan Maluku.

3. Periode Demokrasi Liberal (1950-1959)

Pada periode ini, walaupun Negara kesatuan RI telah terbentuk, tetapi belum dikeluarkan ketentuan baru tentang status Kepolisian. Dengan demikian ketentuan yang berlaku adalah Keppres RIS no. 22 tahun 1950, sehingga kepolisian negara dilapangan politik polisionil tetap dipimpin oleh Perdana Menteri dengan perantaraan Jaksa Agung, sedangkan administratif-organisatoris dipertanggungjawabkan kepada Menteri Dalam Negeri. Kepala Kepolisian Negaralah yang memimpin pelaksanaan tugas sehari-hari.

Dalam sidang Dewan Menteri tanggal 2 Nopember 1951, diambil ketetapan bahwa Jawatan Kepolisian Negara kembali ditempatkan dibawah Tanggung Jawab Perdana Menteri secara langsung, sedangkan Kepala Kepolisian Negara tetap yang memimpin pelaksanaan tugas sehari-hari.

Gejolak politik dalam negeri , pada masa demokrasi liberal ini memberikan pengaruh pada perkembangan kepolisian. Pergantian Kabinet yang sering terjadi menyebabkan situasi politik tidak

stabil sehingga mendorong pemerintah kembali memiliterisasikan kepolisian negara dalam rangka penyelenggaraan ketertiban, keamanan umum dan pertahanan. Militerisasi Kepolisian ini didasarkan pada Peraturan pemerintah no. 10 tahun 1959.

Sesudah sebagai hasil perundingan antara delegasi Pemerintah RI delegasi pemimpin-pemimpin politik negara-negara yang dicipta oleh belanda di kepulauan Indonesia sebagai bagian dari suatu sistem pemerintah *Federal*, dan delegasi pemerintah Kerajaan Belanda dalam Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag, Pemerintah Kerajaan Belanda akhirnya terpaksa mengakui kedaulatan negara Indonesia, meskipun semula dalam bentuk Republik Indonesia Serikat (RIS).

Tanggal 19 Januari 1950 *Dienst der Algemeene Politie in Nederlandsch-Indie* (Dinas Polisi Umum di Hindia Belanda) diambil alih oleh pejabat-pejabat Pemerintah Republik Indonesia dan dijadikan Jawatan Kepolisian Republik Indonesia Serikat (RIS).

Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, R. Said Soekanto Tjokrodiatmodjo, diangkat menjadi Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Serikat.

Di dalam negara bagian Republik Indonesia yang pemerintahannya berkedudukan di Yogyakarta, R. Soemarto diangkat menjadi Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, jabatan yang didudukinya sampai 7 Juni 1950. Masing-masing negara bagian lain dalam lingkungan negara Republik Indonesia Serikat, seperti Negara *Pasundan* dan Negara Indonesia Timur (NIT) mengadakan kesatuan Kepolisian tersendiri.

RIS tidak bertahan lama karena kebanyakan warga negara yang ikut serta dalam kehidupan politik menghendaki negara persatuan sehingga Presiden Soekarno pada perayaan Hari Kemerdekaan RI tanggal 17 Agustus 1950 menyatakan RIS dipersatukan menjadi negara kesatuan Republik Indonesia.

Perubahan ini tentu saja juga mengakibatkan kepolisian di Indonesia menjadi satu kesatuan besar, Jawatan Kepolisian Negara RI dengan R. Said Soekanto Tjokrodiatmodjo sebagai Kepala Jawatan Kepolisian Negara dan R. Soemarto sebagai Wakil Kepala, dilantik tanggal 17 Agustus 1950.

Pada permulaan masa sesudah perang Kemerdekaan berakhir, Kepolisian Indonesia baru bekerja dengan 16 perwira Kepolisian yang telah memperoleh pendidikan tinggi di Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian

(PTIK). Mereka lulus menjadi *Doctorandus* dalam tahun 1952. Para perwira berpendidikan tinggi Angkatan I ini, antara lain adalah Drs. Hoegeng Imam Santoso.

Rumusan *Tribrata* yang kemudian tanggal 1 Juli 1955, diresmikan oleh Kepala Negara sebagai pedoman hidup anggota-anggota Kepolisian Republik Indonesia dan oleh sebab itu juga menjadi kode etik profesi kepolisian di Indonesia, dirumuskan oleh Prof. Mr. Djokosoetono dengan dibantu oleh Prof. Dr. Prijono, keduanya gurubesar di PTIK. *Tribrata* pertama kali diucapkan sebagai *kaul* oleh mahasiswa Angkatan II PTIK pada tanggal 3 Mei 1954.

Tribrata yang kemudian dijadikan pedoman hidup, pedoman bertindak, bagi anggota Kepolisian Republik Indonesia, menyatakan bahwa "polisi itu adalah :

- a. *Rastra sewakottama* (Abdi utama dari pada Nusa dan Bangsa
- b. Negara *yanotama* (Warga Negara Utama dari pada Negara)
- c. *Tana anucasanadharma* (Wajib menjaga ketertiban pribadi dari pada rakyat) (Harsya W. Bachtiar, 1994;51).

Berkenaan dengan kerjasama kepolisian antar negara dalam upaya pencegahan dan pemberantasan

kejahatan umum, pada tahun 1952 Indonesia menjadi anggota dari *International Criminal Police Commission* (I.C.P.P) yang didirikan semula oleh 35 negara tahun 1923 dan bermarkas di Wina, Austria.

Untuk menangani urusan kerjasama internasional ini di Indonesia, dua tahun kemudian, tahun 1954, dibentuk suatu Seksi Interpol di Dinas *Reserse* Kriminil, Kepolisian Negara RI tahun 1956 nama Organisasi kerjasama Internasional ini, yang lebih dikenal umum sebagai Interpol saja, diubah menjadi *International Criminal Police Organisation* (I.C.P.O) dengan kedudukan markas yang dipindah dari Wina ke Paris, Prancis (Harsya W. Bachtiar, 1994;51).

4. Periode Demokrasi Terpimpin

Salah satu peristiwa penting bagi Kepolisian diawal periode Demokrasi terpimpin ini adalah diangkatnya Kepala Kepolisian Negara sebagai Menteri Negara *Ex-Officio* yaitu menteri yang bukan anggota kabinet inti tetapi dapat menghadiri sidang kabinet pleno. Pengangkatan ini didasarkan pada Keppres no. 153 tahun 1959 tanggal 10 Juli 1959.

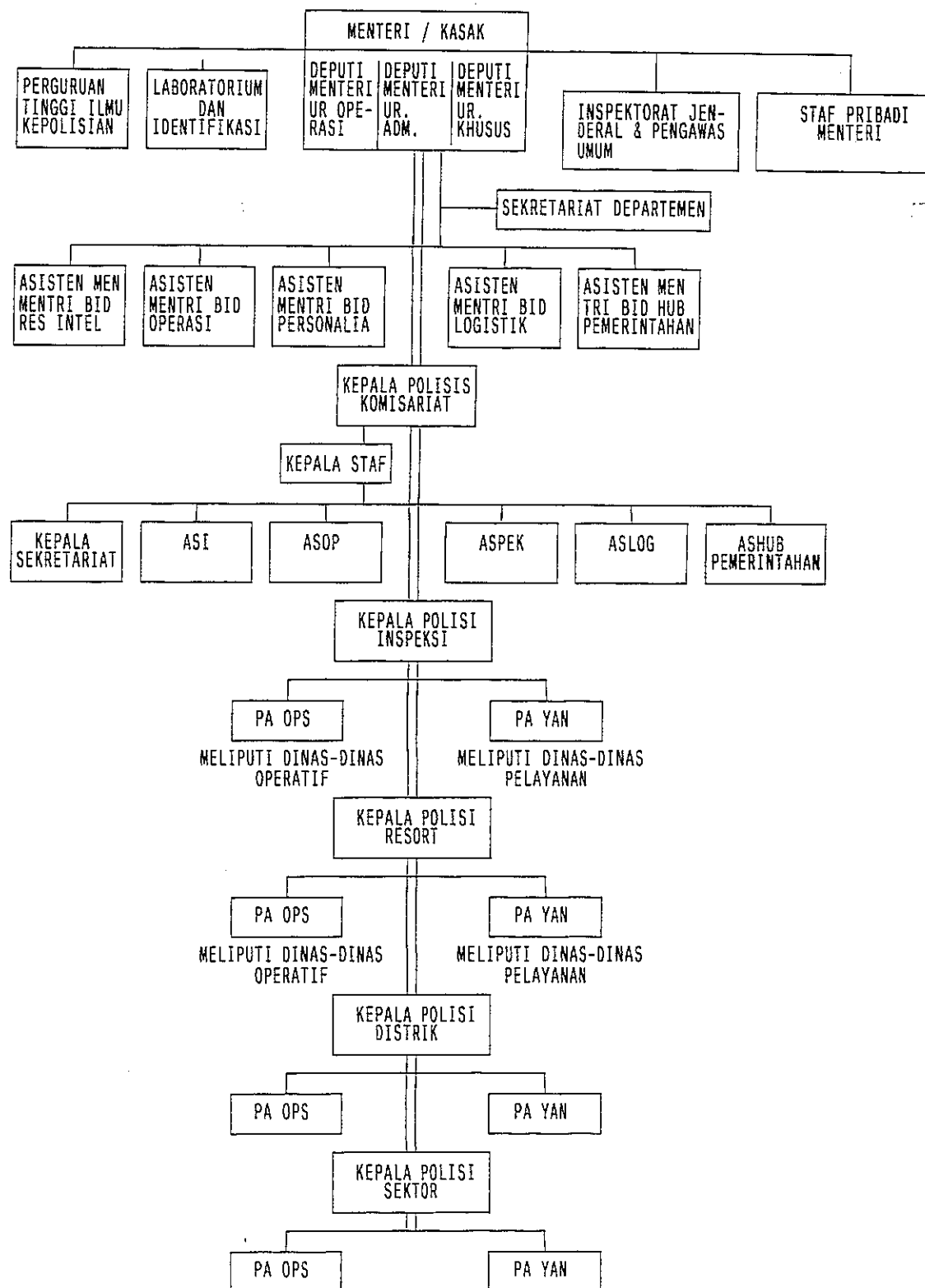
Dalam perkembangan selanjutnya, Keppres di atas hanya berumur tiga hari, karena pada tanggal 13 Juli 1959 dikeluarkan Keppres no. 154 tahun 1959 yang

isinya menyatakan bahwa Kepala Kepolisian negara dan menteri negara *Ex-Officio* diangkat menjadi Menteri Muda Kepolisian.

Menteri Muda kepolisian memimpin Departemen Kepolisian dan menetapkan kebijaksanaan umum berdasarkan politik Pemerintah serta memegang pimpinan umum dan pengawasan umum Kepolisian negara. Perlu dicatat bahwa pada periode inilah kepolisian mempunyai departemen tersendiri dan langsung dipimpin oleh seorang menteri. Struktur organisasinya dapat dilihat dalam Bagan II halaman 113.

Sebagai akibat penyesuaian kembali anggota kabinet, dalam Kabinet Kerja II, yang dilantik tanggal 18 Februari 1960, Direktur Jendral R. Soekarno Djojonegoro, lulusan *Middelbare Opleidings school Voor Inlandsche Ambtenaren (Mosvia)* (Sekolah Pendidikan Menengah untuk *Pamongpraja*) dan Kepala Kepolisian Negara sejak tanggal 21 Desember 1959 ketika Direktur Jendral Polisi R. Said Soekanto dipensiun, diangkat menjadi Menteri / Kepala Kepolisian Negara.

STRUKTUR ORGANISASI MENURUT LAMPIRAN PERATURAN MENTERI



Dalam bulan Mei 1961 pemberontakan PPRI berakhir dengan penangkapan para pemimpin PPRI oleh TNI-AD dan Angkatan Kepolisian.

Pada tanggal 30 Juni 1961 disahkan Undang-undang No. 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepolisian Negara yang menyatakan bahwa Kepolisian Negara adalah "alat negara penegak hukum yang terutama bertugas memelihara keamanan di dalam negeri" dan "dalam menjalankan tugasnya selalu menjunjung tinggi hak-hak azasi rakyat dan hukum negara".

Undang-undang ini meliputi pengaturan perkenaan dengan pimpinan dan susunan Kepolisian Negara serta hubungan dengan instansi-instansi lain yang "didasarkan atas sendi-sendi hubungan fungsional, dengan mengindahkan hierakhir masing-masing pihak".

Sebagai tugas Kepolisian Negara undang-undang tersebut menyatakan hal-hal berikut :

- a. Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum.
- b. Mencegah dan memberantas menjalarnya penyakit-penyakit masyarakat, yang menurut penjelasan dimaksud antara lain mencakup : pengemis, pelacuran, perjudian, pemadatan, pemabukan,

perdagangan manusia, penghisapan (woeker) dan pergelandangan.

- c. Memelihara keselamatan negara terhadap gangguan dari dalam.
- d. Memelihara keselamatan orang, benda dan masyarakat, termasuk memberi perlindungan dan pertolongan.
- e. Mengusahakan ketaatan warga negara dan masyarakat terhadap peraturan-peraturan Negara.
- f. Mengadakan penyelidikan atas kejahatan dan pelanggaran menurut ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang Hukum Acara Pidana dan lain-lain peraturan Negara.
- g. Mengawasi aliran-aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara.
- h. Melaksanakan tugas-tugas khusus lain yang diberikan kepadanya oleh suatu peraturan Negara (Harsya W. Bachtiar, 1994;54).

Dalam pengembangan tugas-tugas kepolisian diadakan pembedaan antara kemampuan teknis profesional khas kepolisian dan kemampuan teknis pembinaan.

Kemampuan teknis profesional khas kepolisian meliputi urusan intelijen kepolisian dan pengamanan;

reserse, atau penyidikan; sabhara, atau tugas umum; lalu-lintas; kesamaptaa n perairan dan udara; pembinaan masyarakat (binmas); brigade mobil (brimob); pembinaan polisi khusus (binpolsus); pembinaan keamanan rakyat (binkamra); satwa polisi; dan sebagainya.

Sedangkan kemampuan teknis pembinaan meliputi urusan personil, termasuk pendidikan dan latihan (diklat); logistik; keuangan; pengawasan; hubungan dan tata cara kerja; administrasi umum; dan sebagainya.

Angkatan Kepolisian, yang ditugaskan memelihara keamanan dan ketertiban umum di seluruh wilayah Republik Indonesia, mengadakan pembagian tugas kewilayahan sedemikian rupa sehingga seluruh wilayah negara dibagi dalam 17 Komando Daerah Kepolisian (Kodak), seperti sruktur organisasi militer, yaitu :

Kodak I	Aceh dengan markas di Banda Aceh
Kodak II	Sumatra Utara dengan markas di Medan
Kodak III	Sumatra Barat dengan markas di Padang
Kodak IV	Riau dengan markas di Pakanbaru
Kodak V	Kalimantan Barat dengan markas di Pontianak

- Kodak VI Sumatra Bagian Selatan dengan markas di Palembang
- Kodak VII Metro Jaya dengan markas di Jakarta
- Kodak VIII Langlang Buana Jawa Barat dengan markas di Bandung
- Kodak IX Jawa Tengah dengan markas di Semarang
- Kodak X Jawa Timur dengan markas di Wonocolo, Surabaya
- Kodak XI Nusa tenggara dengan markas di Denpasar
- Kodak XII Kalimantan Timur dengan markas di Balikpapan
- Kodak XIII Kalimantan Bagian Selatan dan Tengah dengan markas di Banjarmasin
- Kodak XIV Sulawesi Selatan Tenggara dengan markas di Ujung Pandang
- Kodak XV Sulawesi Utara dan Tengah dengan markas di Manado
- Kodak XVI Maluku dengan markas di Ambon
- Kodak XVII Irian Jaya dengan markas di Jayapura
- (Harsya W. Bachtiar, 194; 55).

Masing-masing kodak, yang dipimpin oleh seorang Panglima Daerah Kepolisian (Pakdak), terbagi dalam sejumlah Komando Resor (Kores).

Penyesuaian yang juga dapat disebut penyeragaman dengan organisasi militer, terutama adalah Angkatan Darat, meliputi juga pengambilan alih struktur hirarki militer. Maka, seperti pada hirarki Angkatan Darat, Angkatan Kepolisian, yang semula hanya mengenal perbedaan 14 pangkat, membedakan adanya 24 pangkat.

Dengan sendirinya, penambahan jumlah pangkat yang sudah banyak ini mempunyai dampak pada pengaturan tuntutan kemampuan dan tuntutan pengaturan pendidikan para anggota maupun calon anggota Kepolisian.

Pendidikan Kepolisian seperti pada Kepolisian di kebanyakan negara tetangga, memang sudah bercorak pendidikan militer, lebih lagi diseragamkan dengan pendidikan militer angkatan darat sebagai acuan.

Berdasarkan Keputusan Presiden RI tertanggal 12 April 1962, sebutan Menteri/Kepala Kepolisian Negara diubah menjadi Menteri/Kepala Staf Angkatan Kepolisian, perubahan yang mempunyai daya surut sampai 6 Maret 1962, sehingga Direktur Jenderal R. Soekarno Djojonegoro, yang menempati kedudukan Menteri / Kepala Kepolisian Negara dalam Kabinet Kerja III yang dilantik tanggal 6 Maret 1962,

menjadi Menteri / Kepala Staf Angkatan Kepolisian.

Kedudukan tersebut ditempatinya sampai tanggal 13 November 1963, ketika ia diangkat menjadi Menteri Penasehat Keamanan Dalam Negeri, jabatan yang ditempatinya 3 kali berturut-turut, sampai 27 Maret 1966. Sejak tanggal 30 Desember 1963 ia menjadi Jenderal Polisi penuh (Harsya W Bachtiar, 1994;57).

5. Kepolisian Pada Masa Orde Baru

Pada awal berdirinya Orde Baru ada Keputusan Presiden yang amat penting. Surat Keputusan Presiden No. 132 tahun 1967 yang disempurnakan dengan Surat Keputusan Presiden No. 79 tahun 1969 menyatakan bahwa diadakan pembedaan antara tugas kewajiban antara Kepolisian dan Angkatan Perang Republik Indonesia (APRI) adalah sebagai berikut: pendekatan sosial dalam keamanan nasional adalah urusan kepolisian sedang pendekatan pertahanan dalam keamanan nasional adalah urusan Angkatan Perang (Harsya W. Bachtiar, 1994;59).

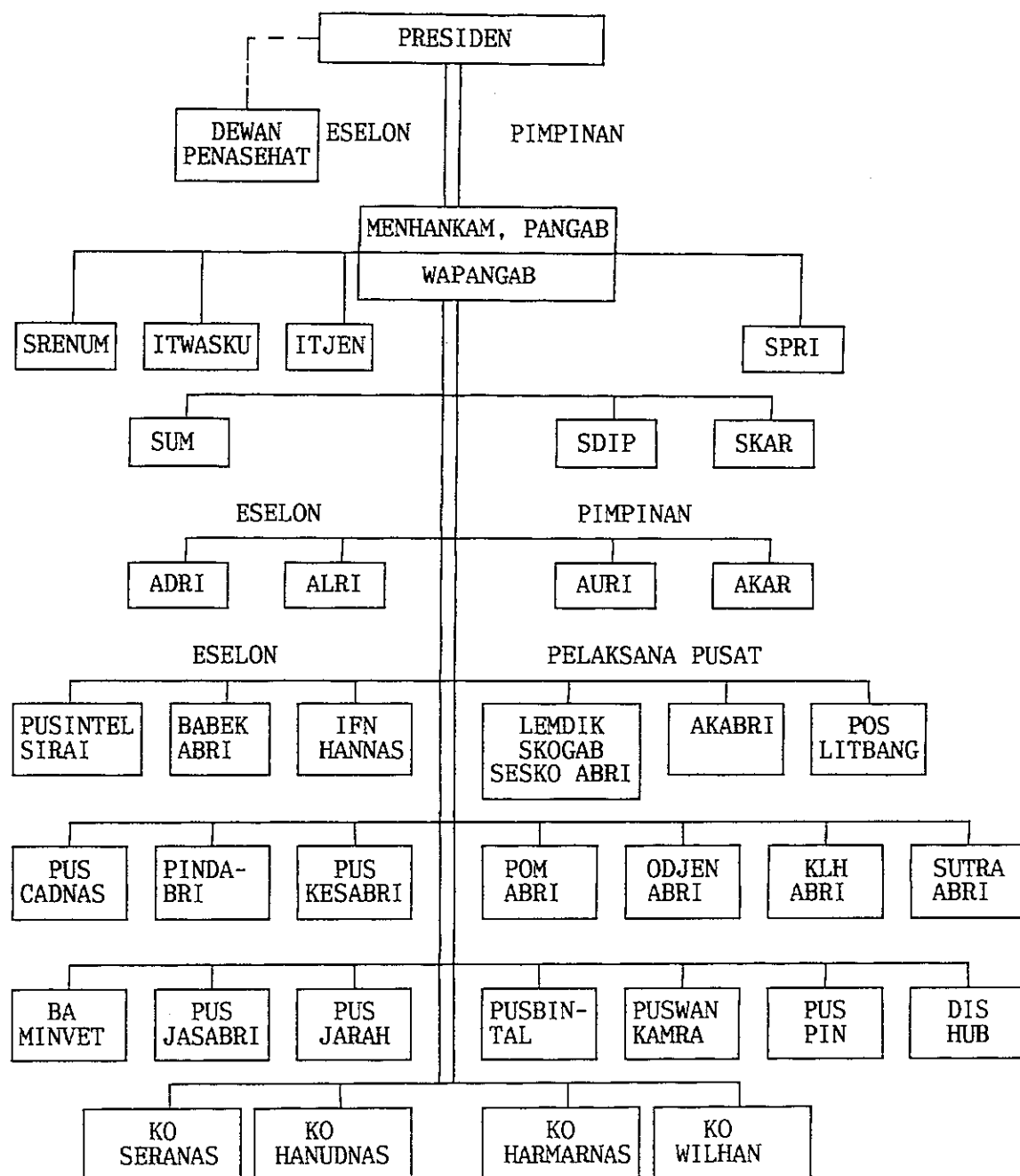
Ketika tanggal 12 November 1966 diadakan seminar Hankam I, seminar menghasilkan doktrin perjuangan ABRI, termasuk Angkatan Kepolisian, yang dinamakan *Catur Dharma Eka Dharma*.

Tanggal 16 April 1967 nama Departemen Angkatan Kepolisian (Depak) diganti menjadi kementrian Angkatan Kepolisian (Kemak). Akan tetapi, tanggal 24 Agustus 1967 Angkatan Kepolisian, bersama Angkatan Darat, angkatan Laut dan Angkatan Udara, menjadi bagian dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), di bawah Menteri Pertahanan dan Keamanan/Panglima Angkatan Bersenjata. Struktur organisasinya secara jelas terlihat bahwa posisi Polri berada dalam organisasi militer / ABRI seperti terlihat dalam Bagan III halaman 121.

Pejabat Presiden RI Soeharto membuat pernyataan politik yang amat penting meliwati pidato yang diucapkan pada peringkat Hari Bhayangkara tanggal 1 Juli 1968. Beliau menyatakan agar polisi kembali kepada fungsinya sebagai Kepolisian.

Oleh sebab itu, sejak 27 Juni 1969 nama Angkatan Kepolisian Republik Indonesia (AKRI), yang sejenis dengan Angkatan Darat, Angkatan laut dan Angkatan Udara dan masih mencerminkan sifat kemiliteran dari jabatan ini, diganti menjadi Kepolisian Republik, atau Polri.

STRUKTUR ORGANISASI DEP. HANKAM MENURUT LAMPIRAN
KEPUTUSAN PRESIDEN INDONESIA NOMOR 79
TAHUN 1969 TANGGAL 4 OKTOBER 1969



Sedangkan nama jabatan Menteri/Panglima Angkatan Kepolisian Republik Indonesia diganti menjadi Kepala Kepolisian Republik Indonesia, atau Kapolri. Markas Besar Angkatan Kepolisian RI menjadi Markas Besar Kepolisian R.I.

Penggabungan Akademi Kepolisian menjadi bagian dari Akademi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (Akabri), yang meliputi juga bagian umum, bagian Angkatan Darat, Bagian Angkatan Laut dan Bagian Angkatan Udara, pada tahun 1969 juga mengakibatkan perwira Polisi dapat menjadi Komandan Jenderal Akademi angkatan bersenjata tersebut, seperti memang terjadi ketika tahun 1975 Mayor Jenderal Polisi Drs. Soekahar menjadi Komandan Jenderal Akabri.

Dalam upaya pengembangan peranan Kepolisian Republik Indonesia dalam jaringan hubungan kerjasama Kepolisian antarnegara yang bergabung dalam *International Criminal Police Organisation* (I.C.P.O), selanjutnya tanggal 17 Februari 1969 diadakan pembentukan Sekretariat *National Central Bureau* Indonesia (NCB Indonesia) yang ditempatkan langsung di bawah Kepala Kepolisian RI dan tidak lagi sebagai satuan yang merupakan bagian dari Dinas *Reserse Kriminil* (Harsya W Bachtiar, 1994;60)

Peristiwa bersejarah lain yang perlu dicatat adalah pada tanggal 17 Juli 1976 daerah Timor Timur dinyatakan menjadi bagian dari wilayah Republik Indonesia sebagai Propinsi ke-27, keputusan yang kemudian dikukuhkan oleh ketetapan Majelis per-musyawaratan rakyat pada tanggal 22 Maret 1978. Oleh karena itu Kepolisian Republik Indonesia juga harus menempatkan anggota-anggotanya di propinsi baru ini.

Pada tahun 1981 disyahkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana yang mengatur perlindungan terhadap hak-hak sipil warga negara, termasuk pencegahan kemungkinan penggunaan yang salah ataupun penyalah-gunaan wewenang untuk menahan atau memeriksa seseorang.

Undang-undang ini mengatur penyidik dan penuntut umum; penangkapan, penahanan, penggeledahan badan, pemasukan rumah, penyitaan dan pemeriksaan surat; tersangka dan terdakwa; bantuan hukum; sumpah atau janji; wewenang pengadilan untuk mengadili; koneksi; ganti kerugian dan rehabilitasi; penggabungan perkara gugatan ganti kerugian; penyidikan; penuntutan; pemeriksaan di sidang pengadilan; upaya hukum biasa; upaya hukum luar biasa; pelaksanaan

putusan pengadilan; serta pengawasan dan pengamatan pelaksanaan putusan pengadilan.

KUHAP ini merupakan landasan kerja yang amat penting bagi kerja Polisi terutama dalam hal penyelidikan dan penyidikan.

Berkaitan dengan peningkatan sumber daya manusianya, mulai 1981 setiap tahun kepolisian dimungkinkan menambah personilnya sebanyak 10.000 anggauta baru, termasuk Polisi Wanita (Polwan) yang jumlah keseluruhan anggautanya akan menjadi 2.500 orang.

Dalam perkembangan organisasi Polisi, ternyata perkembangan teknologi dan perkembangan di banyak bidang kehidupan yang dihasilkan oleh pembangunan mengakibatkan tuntutan peningkatan profesionalisme di lingkungan ABRI, termasuk Kepolisian menjadi bertambah besar.

Pada tanggal 4 Desember 1982 Jenderal Polisi R. Anton Soejarwo, Kepala daerah Kepolisian VII/Metro Jaya (Jakarta), diangkat menjadi Kepala Kepolisian R.I. Jenderal Polisi Anton Soejarwo, berbeda daripada kebanyakan Kepala Kepolisian Negara, bukan lulusan Perguruan Tinggi ilmu Kepolisian.

Sebagai anggota kepolisian yang banyak memperoleh pendidikan, latihan dan pengalaman di *Mobile Brigade*, Polri, Jenderal Polisi R. Anton Soedjarwo memusatkan perhatian pada apa yang beliau namakan "*Rekonfu*".

Reorganisasi ABRI yang dilaksanakan secara bertahap sejak 1 April 1984 memperpendek rantai komando dan menyederhanakan rentang kendali dan pengawasan. Kowilhan dan Konstranas dihapus (dilikuidasi), jumlah kodam diperkecil; kodaeral dan Kodau dihapus. Sebaliknya, dalam rangka pembinaan kamtibmas di masing-masing daerah, Kepolisian Daerah justru diupayakan dapat dikembangkan.

Pada permulaan Juli 1985 kode etik Kepolisian Negara Republik Indonesia yang merupakan penjabaran dari *Tri Brata* untuk penghayatan dan pengamalan para anggota Polri dalam penyelenggaraan kegiatan-kegiatan kedinasan maupun kehidupan sehari-hari dalam masyarakat di luar kedinasan diresmikan.

Penjabaran dan aktualisasi *Tri Brata*, menuntut pimpinan dan seluruh jajaran Kepolisian Republik Indonesia harus bekerja dalam suatu masyarakat yang maju dan kompleks. Kompleksitas ini tergambar dengan adanya golongan masyarakat yang berbeda-beda dan

yang masing-masing mempunyai kepentingan sendiri, cara berfikir sendiri, nilai-nilai dan norma-norma sendiri, gaya hidup sendiri.

Di sisi lain kejahatan juga berkembang semakin canggih, timbulnya kejahatan baru seperti kejahatan perusahaan, kejahatan profesi dan kejahatan krah putih dan lain-lain yang melekat dengan perkembangan dan kemajuan masyarakat.

Untuk dapat menghadapi dan mengatasi masalah-masalah di atas, polisi Indonesia dituntut untuk senantiasa menjadi lebih profesional pada semua lapisan organisasi dan semua jenis penugasan.

Polisi Indonesia dituntut agar menjadi polisi yang akomodatif pada perkembangan masyarakatnya. Ia tidak hanya harus berotot (kuat) melainkan pula harus cerdas, sabar dan berempati pada kesulitan masyarakatnya.

BAB IV

PENATAAN KEMBALI STRUKTUR ORGANISASI KEPOLISIAN REPUBLIK INDONESIA UNTUK MEWUJUDKAN KEMANDIRIAN DAN PROFESIONALISME

A. Kondisi Obyektif Kepolisian Republik Indonesia

Struktur kekuatan Polri disusun secara bertingkat mulai dari kesatuan Polsek sebagai kesatuan kewilayahan terendah sampai dengan Mabes Polri, yang diorganisasikan secara bulat dan integral sebagai satu kesatuan Kepolisian Nasional.

Pada tingkat pusat, Mabes Polri terdiri dari unsur pimpinan, staf/pembantu pimpinan dan badan-badan pelaksana pusat. Pada tingkat kewilayahan terdiri dari Polda/Polda Metro, Polwil/Polwiltabes, Polres/Polresta/Polres Metro / Poltabes dan Polsek/Polsekta/Polsek Metro.

Dalam penentuan tingkat kewilayahan ini masih ada perbedaan tipologi kesatuan yang disesuaikan dengan proses pertumbuhan organisasi Polri dalam mengantisipasi kebutuhan penugasan yang disesuaikan dengan prinsip-prinsip pengorganisasian Polri/ABRI.

Di samping itu tingkatan kewilayahan ini dapat berkembang sesuai dengan kebutuhan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan tugas pokok.

Secara terperinci kekuatan Polri per Juli 1993 dapat diuraikan Sebagai berikut: (Mabes Polri, 1993;33-34)

a. Mabes Polri.....	1
b. Polda/Polda Metro.....	17
c. Polwil/Polwiltabes.....	34
d. Polres/Polresta/Polres Metro/Poltabes..	289
e. Polsek/Polsekta/Polsek Metro.....	3.323

Saat ini kekuatan Polda/Polda Metro telah dimekarkan menjadi 27 Polda.

Kekuatan personil Polri per Juli 1993 (Mabes, 1993;34) pada hampir semua strata kepangkatan mengalami kekurangan terutama pada strata Pama, walaupun bila mengacu pada bentuk piramida, komposisi personil kesatuan terdapat penggelembungan pada strata Pamen dan Bintara. Secara terperinci personil Polri adalah sebagai berikut:

a. Pati.....	56
b. Pamen.....	4.025
c. Pama.....	12.011
d. Bintara.....	109.564
e. Tamtama.....	41.030
f. PNS.....	18.837

Apabila dibandingkan dengan ketiga unsur ABRI lainnya, seperti Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara dalam berbagai hal Polri selalu berada di belakang ketiga angkatan tersebut. Dari seluruh anggota ABRI yang berjumlah kurang lebih 500 ribu orang, jumlah anggota Polri tercatat kurang lebih 175 ribu.

Dari segi kuantitas, jumlah tersebut lebih besar apabila dibandingkan dengan Angkatan Laut dan Udara. Namun demikian, perlu dicermati bahwa personil di Angkatan Laut dan Udara tidak diperhitungkan dengan jumlah penduduk. Sedangkan personil Polri harus harus disesuaikan dengan perbandingan penduduk/masyarakat yang dilayani.

Adapun rasio ideal antara Polri dan penduduk dengan kriteria dari PBB adalah seperti di Jepang yaitu 1:400, artinya setiap seorang polisi melayani empat ratus penduduk. Rasio di Indonesia adalah 1:1.100. Bahkan di daerah-daerah yang padat penduduknya seperti di Jakarta, rasionya semakin tinggi yaitu 1:5.600. Rasio tertinggi pernah tercatat pada tahun 1991 di Bogor yaitu 1:9.000 (Forum Keadilan edisi 7 April 1997).

Upaya untuk mencapai rasio yang ideal terus dilakukan oleh Polri. Untuk mencapai rasio ideal

tersebut Polri harus menambah personil sebanyak 300 ribu. Apabila Polri mencetak 10 ribu Polisi setiap tahunnya, maka jumlah itu baru terpenuhi apabila semua sekolah Polisi di Indonesia masing-masing menghasilkan 400 polisi pertahun. Meskipun begitu rasio ideal 1:400 baru akan tercapai 23 tahun kemudian, dengan asumsi jumlah penduduknya tetap.

Kurangnya jumlah personel polisi berdampak pada pelaksanaan penegakan hukum dan fungsi pengayoman kepada masyarakat. Secara sosiologis dapat secara mudah dibuktikan dampak-dampak tersebut. Misalnya saja untuk mengatur lalu lintas di kota-kota besar, banyak satpam yang ikut membantu polisi mengatur lalu lintas.

Ada lagi polisi "swasta" yang oleh masyarakat disebut Pak Ogah karena meminta imbalan Rp. 100 kepada setiap pengemudi sebagai imbalan jasa mengatur dan melancarkan lalu lintas di perempatan, tikungan atau di lokasi yang rawan kemacetan lalu lintas.

Dalam menghadapi persoalan "kecil" seperti kemacetan lalu lintas saja, sudah tampak betapa kurangnya personel polisi. Dalam kasus-kasus yang berdimensi lebih besar lagi seperti unjuk rasa, kerusuhan massal, Polisi harus "melibatkan" Angkatan Darat yang tidak begitu cukup terlatih menangani masalah sipil.

Secara hipotetis, hal ini merupakan salah satu penyebab terjadinya berbagai penyimpangan (pelanggaran HAM) dalam menangani berbagai kerusakan yang terjadi.

Dari segi anggaran, anggaran untuk Polri paling kecil apabila dibandingkan dengan ketiga angkatan lainnya terutama untuk kebutuhan perlengkapan dan peralatan. Data dari Asrena Mabes Polri, untuk Kepolisian pada tahun anggaran 1996/1997 hanya disediakan anggaran sebesar Rp. 200 Milyar. Jumlah ini ternyata amat minim untuk membiayai operasional Polri.

Sebagai satu gambaran, untuk menyidik satu perkara hanya dianggarkan sebesar 150.000 rupiah. Tak diklasifikasikan apa kasusnya. Mulai dari pencurian ayam, pembunuhan, perampokan, perkosaan bahkan sampai kejahatan yang memburu pelakunya sampai ke luar negeri, hanya mendapatkan dana penyidikan sebesar 150 ribu rupiah.

Uraian di atas menunjukkan betapa tidak seimbang-nya antara tuntutan tugas dan tanggung jawab polisi dengan fasilitas yang diterimanya. Apalagi bila tugas polisi dilihat secara normatif berdasarkan UU no. 20 tahun 1982 sekaligus dibandingkan dengan Tentara Nasional Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Sebagaimana tertuang dalam Pasal 30 ayat (1) UU no. 20 tahun 1982 tentara nasional Angkatan Darat bertugas:

1. Selaku penegak kedaulatan negara di darat mempertahankan kutuhan wilayah daratan nasional bersama-sama dengan kekuatan komponen kekuatan pertahanan keamanan negara lainnya.
2. Mengembangkan potensi nasional menjadi kekuatan pertahanan keamanan negara di daratan.
3. Menjamin keamanan segala usaha dan kegiatan dalam rangka hal sebagaimana huruf a dan huruf b ayat (1) pasal ini.

Ayat (2) dari Pasal 30 UU no. 20 tahun 1982 menegaskan tugas tentara nasional Angkatan laut, yaitu:

1. Selaku penegak kedaulatan negara di laut mempertahankan keutuhan seluruh perairan dalam yurisdiksi nasional serta melindungi kepentingan nasional di dan atau lewat laut bersama-sama dengan segenap komponen kekuatan pertahanan negara lainnya.
2. Mengembangkan potensi nasional menjadi kekuatan pertahanan keamanan negara di bidang maritim.
3. Menjamin keamanan segala usaha dan kegiatan dalam rangka hal sebagaimana dimaksud huruf a dan huruf b ayat (2) pasal ini.

Tentara Nasional Angkatan Udara bertugas (Pasal 30 ayat 3):

1. Selaku penegak kedaulatan negara di udara mempertahankan keutuhan wilayah dirgantara nasional

bersama-sama dengan segenap komponen kekuatan pertahanan keamanan negara lainnya.

2. Mengembangkan potensi nasional menjadi kekuatan pertahanan keamanan negara di dirgantara.
3. Menjamin keamanan segala usaha dan kegiatan dalam rangka sebagaimana dimaksud huruf a dan huruf b ayat (3) pasal ini.

Sedangkan Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas (Pasal 30 ayat 4):

1. Selaku alat negara penegak hukum memelihara serta meningkatkan tertib hukum dan bersama-sama dengan segenap komponen kekuatan pertahanan keamanan lainnya membina ketentraman masyarakat dalam wilayah negara guna mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat.
2. Melaksanakan tugas kepolisian selaku pengayom dalam memberikan perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat bagi tegaknya ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Membimbing masyarakat bagi terciptanya kondisi yang menunjang terselenggaranya usaha dan kegiatan sebagaimana dimaksud huruf a dan huruf b ayat (4) pasal ini.

Memperhatikan pada tugas ABRI di atas, khususnya Kepolisian, tampak sekali adanya perbedaan karakteris-

tik tugas apabila dibandingkan dengan tugas Tentara AD, AU, dan AL. Ketiga angkatan tersebut dalam fungsi pertahanan keamanan adalah menghadapi musuh, sehingga dalam doktrinnya musuh harus dihancurkan.

Sedangkan Kepolisian itu berhadapan dengan masyarakat. Sehingga doktrinnya tidak bisa disamakan dengan doktrin militer. Fungsi-fungsi pembinaan masyarakat, pengayoman dan perlindungan, fungsi pelayanan yang diemban oleh polisi tidak akan dapat dilaksanakan dengan baik apabila polisi menggunakan doktrin militer.

Sebagai bahan hipotesis awal dapat dikemukakan bahwa penggunaan doktrin militer bagi kepolisian akan menyebabkan polisi berhadapan dengan masyarakat dalam kapasitas sebagai musuh, padahal lingkup kerja, tugas, tanggung jawabnya semua berada dalam lingkup masyarakat. Sehingga polisi tidak akan bisa dan tidak akan pernah menganggap masyarakat sebagai musuh.

Polisi dan masyarakat adalah ibarat ikan dan air. Polisi adalah ikan dan masyarakat adalah airnya, tempat polisi dapat hidup, berkembang dan beraktualisasi diri. Oleh karena itu, dengan karakteristik tugas tersebut polisi tidak bisa apabila ia menganggap masyarakat adalah musuh.

Masyarakat dan polisi dapat memposisikan sebagai bayi dan pengasuhnya, sehingga masyarakat dapat merasa

aman apabila ada polisi. Kondisi yang terjadi sekarang ini justru sebaliknya.

Masyarakat terkadang was-was apabila melihat polisi. Kehadiran polisi sering dipersepsikan/diidentifikasikan oleh masyarakat dengan kejahatan, pelanggaran lalu lintas, dan sebagainya.

Oleh karena itu agar image masyarakat terhadap polisi dapat diperbaiki maka polisi juga harus mengevaluasi doktrin militer yang melingkupi tubuh polisi.

Doktrin militer ternyata menyebabkan polisi menjadi antagonis (bertentangan dengan masyarakat). Jadilah ia polisi antagonis dalam masyarakat. Padahal tugas polisi sebagaimana UU no. 20 tahun 1982 adalah menuju pada polisi yang protagonis (bersama masyarakat).

Terkait dengan tugas polisi di atas, terdapat beberapa gaya pemolisian (Langworthy dan Travis, 1994:2) seperti gaya hukum, pelayanan dan penjaga (*legalistic, service, watchman*).

Gaya hukum adalah yang populer di kalangan masyarakat, terlihat dari pengkualifikasian mereka terhadap polisi sebagai "hamba hukum", "aparatus penegak hukum" dan sebagainya.

Kehendak untuk menempatkan polisi sepenuhnya sebagai "aparatus penegak hukum" dapat menempatkan polisi pada kedudukan sebagai penjaga *status quo*. Kehadiran polisi sepenuhnya adalah untuk menjalankan dan menerapkan hukum.

Tidak ada legitimasi lain untuk polisi, kecuali sebagai aparat penegak hukum. Dalam konteks ini maka polisi hanya bertanggung jawab pada hukum sebagai "majikannya".

Dalam pandangan yang demikian itu maka polisi tidak merasa terpanggil atau tidak mempunyai panggilan lain kecuali untuk menegakan dan menerapkan hukum. Apabila polisi telah dapat membuktikan bahwa semua perintah hukum sudah dijalankan maka selesai dan sempurnalah tugasnya.

Dipandang dari sudut "kedaulatan rakyat" maka gaya pemolisian seperti itu termasuk gaya kepolisian antagonis. Polisi memposisikan berhadapan dengan masyarakat. Berbeda dengan gaya antagonis, gaya protagonis ingin selalu melihat masalah polisi dari posisi masyarakat.

Dengan demikian wajar jika timbul pertanyaan apakah polisi sudah menjadi pengayom, pelayan, pelindung masyarakat yang sebenarnya ataukah ia hanya menjadi semacam alat untuk menegakkan hukum ?

Ada berbagai pilihan jawaban dari pertanyaan tersebut karena hukum selalu dirumuskan secara umum dan abstrak. Sedangkan polisi adalah pekerjaan yang teramat konkrit bukan abstrak. Meminjam istilah Prof. Satjipto Rahardjo, maka polisi adalah hukum yang hidup dan bukan robot atau mesin hukum.

Permasalahan antagonis dan protagonis menjadi menonjol pada waktu bangsa Indonesia tidak lagi berhadapan dengan persoalan rutin dalam kehidupan sehari-hari. Pembangunan kadang menyebabkan kita mengambil tindakan yang berkonotasi merombak, meruntuhkan, memperluas.

Dengan demikian lebih bersifat *revolusioner* daripada *evolusioner*. Fakta secara sosiologis dapat berbicara bahwa dalam kondisi yang seperti itu golongan masyarakat yang tidak berpunya akan merasakan penderitaan yang lebih besar daripada masyarakat yang berkemampuan. Dengan pilihan yang demikian ini maka polisi antagonis akan lebih menonjol.

Keterlibatan militer baik secara struktural maupun doktrinal terhadap tugas-tugas yang seharusnya dilakukan oleh Polri dalam menghadapi masyarakat sipil yang berkelanjutan dengan ditempatkannya Polri secara organisasi dalam tubuh militer / ABRI tidaklah terlepas dari konsep Dwi Fungsi ABRI melalui peran sosial politiknya. Berkaitan dengan hal ini akan dibahas secara khusus dalam sub bab B di bawah ini.

B. Polri dan Dwifungsi ABRI

Penempatan posisi Polri secara struktural dalam organisasi ABRI semakin menambah daftar panjang beban tugas Polri yang harus dipikul. Karena ABRI di Indonesia bukan hanya sebagai kekuatan Hankam melainkan juga menjalankan fungsinya sebagai kekuatan sosial politik.

Dengan demikian keterlibatan ABRI dalam masalah-masalah non militer termasuk di dalamnya masalah hukum tidak hanya terasa secara fungsional melainkan juga secara struktural.

Jangkauan wilayahnya pun tidak hanya terbatas di pusat, tetapi juga di seluruh wilayah Indonesia, bahkan sampai ke pedesaan. Adanya keperluan akan stabilitas politik sebagai jaminan bagi kesinambungan jalannya pembangunan semakin mempertinggi tingkat *penetrasi* militer (ABRI) terhadap persoalan-persoalan non militer.

Pengkajian terhadap konsekuensi yang ada berkaitan dengan posisi Polri dalam organisasi ABRI berkaitan dengan pelaksanaan Dwifungsi ABRI tidaklah dapat dipisahkan dari peran tentara di Indonesia di dalam masalah-masalah non militer sejak awal revolusi kemerdekaan Indonesia. (A.H. Nasution : 1971)

Meskipun keberadaan ABRI dengan Dwifungsinya telah diterima sebagai konsensus nasional yang secara eksplisit diperkuat dengan Tap. MPRS No. XXIV/MPRS/1966 serta diperkuat oleh Tap MPR No. IV/1978 tentang GBHN yang selanjutnya dituangkan dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 1982 tentang ketentuan-ketentuan pokok pertahanan keamanan negara dan oleh karenanya mendapatkan legalitas konstitusional.

Akan tetapi hal ini bukan berarti tidak ada alasan untuk secara kritis dan terbuka dilakukan pengkajian terhadap permasalahan ini. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) secara khusus melakukan pengkajian berkaitan dengan Dwifungsi ABRI ini dengan mengambil titik sentral pada "Peran Sospol ABRI Masalah dan Prospeknya".

Kajian yang dilakukan oleh LIPI tersebut antara lain memusatkan pada perhatian dinamika dari pelaksanaan Dwifungsi ABRI yang ditandai oleh perubahan-perubahan serta penekanan-penekanan pada aktualisasinya di kehidupan kenegaraan dan masyarakat.

Kajian tersebut untuk selanjutnya dijadikan sebagai bahan untuk menganalisis berkaitan dengan posisi Polri yang secara normatif berdasarkan pada Undang-Undang Nomer 20 tahun 1982 serta Undang-Undang

No. 13 tahun 1963 yang secara jelas menempatkan Polri sebagai bagian dari ABRI, dengan demikian maka membahas dan mengevaluasi kelembagaan Polri tidaklah bisa dipisahkan dari konsep Dwifungsi ABRI.

Seperti diketahui bahwa dasar ideologi perjuangan TNI secara normatif terpusat pada Saptamarga, Sumpah prajurit, sebelas sifat kepemimpinan ABRI, doktrin-doktrin yang melandasi garis komando dalam ABRI yang untuk selanjutnya dijadikan sebagai dasar dan acuan dari tindakan seluruh anggotanya. Dan oleh karenanya harus dijunjung tinggi dan dijaga kelestariannya.

Namun kemampuan ideologi tersebut harus dibuktikan di lapangan. Sejauh yang dapat dicatat oleh peneliti, ada sejumlah kesenjangan pokok antara keduanya. Pertama, faktor pendidikan dan pengalaman lapangan cukup dominan mempengaruhi etos kerja anggota ABRI.

Di masa lalu, motivasi untuk menjadi anggota ABRI adalah perjuangan. Tanpa mempersoalkan latar belakang pendidikan dan faktor-faktor sosio kultural lainnya, siapa pun berhak menjadi tentara jika merasa terpanggil untuk membela negaranya. Pengalaman dalam perang kemerdekaan dan perjuangan revolusi sesudahnya,

telah menjadi unsur penentu sebagai "prajurit pejuang". Pamrih ekonomi, jelas masih belum dapat diharapkan waktu itu.

Bukan keuntungan materi yang mereka perhitungkan, melainkan keselamatan jiwa, keluarga dan bangsanya. Tantangan yang mereka hadapi sangat jelas, yakni kekuasaan penjajah.

Sekarang, setelah kemerdekaan sudah diraih, dan pembangunan telah berlangsung sedemikian konsistennya siapa yang menjadi "musuh bersama" tentara ? Jawabannya bisa bermacam-macam, tergantung dari masa melihatnya siapa yang mengatakannya, dan posisi apa yang dipegangnya.

Dengan bekal pendidikan tinggi yang dimilikinya serta berbagai perjuangan keras yang dilakukannya untuk menjadi pimpinan ABRI, tentu mempunyai visi dan persepsi yang berbeda dengan pimpinan ABRI yang mendahuluinya di dalam melihat keadaan.

Jangankan antar angkatan, di dalam satu angkatan pun, tidak tertutup kemungkinan adanya perbedaan diantara mereka dalam menangkap "tanda-tanda jaman". Keluar, perbedaan diantara pimpinan ABRI tersebut, memang tidak diakui. Namun dengan melihat berbagai pernyataan yang muncul di dalam menanggapi

perkembangan, secara implisit terbesit ketidaksefahaman tersebut. Misalnya mengenai dukungan ABRI terhadap Golkar.

Bagaimana sikap dasar tersebut hendak diwujudkan tanpa merugikan netralitas ABRI sebagai alat negara yang harus melindungi semua kepentingan. Dalam hal ini, ada yang mengatakan bahwa "harapan dan keinginan politik anggota ABRI disalurkan melalui Golkar". (Pikiran Rakyat Minggu, 9 Juli 1995).

Apalagi jika dikaitkan dengan tugas Polri dalam penegakan hukum yang tentunya berdasarkan pada prinsip-prinsip persamaan di hadapan hukum dengan ideologi yang secara jelas kepemihakan ABRI melalui aktualisasi politik disalurkan ke dalam Golkar secara empiris terlihat berpengaruh terhadap penegakan hukum berkaitan dengan Pemilu. Sehingga secara jelas Polri berada dalam posisi yang dilematis, disatu sisi ia adalah penegak hukum tetapi disisi lain ia harus menjaga dan melaksanakan ideologi ABRI dengan konsep Dwifungsinya.

Oleh karenanya kita semua mengetahui, bahwa lontaran pikiran Kasad, Jenderal TNI Hartono ini, telah menjadi salah satu issu terhangat di pertengahan tahun 1995 lalu. Karena mengandung konsekuensi-konsekuensi tertentu di bidang hukum.

Secara jujur harus diakui bahwa kondisi nasional dewasa ini sudah jauh lebih stabil dibandingkan dengan masa-masa awal Orde Baru. Berkat kebijakan pembangunan yang ditetapkan pada Era PJP I, 1969-1994, mekanisme penyelenggaraan negara dapat dilaksanakan secara lebih konsisten dan terkendali.

Sebagai alat negara, kehadiran ABRI di era PJP I sangat diperlukan untuk mencegah dan mengatasi persoalan yang menghambat proses mobilisasi sumber-sumber pembangunan. Dengan mengandalkan pada salah satu fungsi utamanya, stabilisator, ABRI selama kurun waktu yang lalu telah berperan sangat optimal di dalam mengamankan hasil-hasil pembangunan.

Kini, ketika sumber-sumber pembangunan sebagian besar diharapkan dari masyarakat, peran negara di dalam pembangunan itu menjadi tak begitu sentral lagi, demikian pula peran aparatnya. Apa yang disebut sebagai debirokratisasi dan deregulasi sudah selayaknya berlaku juga di segala bidang kehidupan, bukan hanya di bidang ekonomi.

Apalagi setelah Pancasila ditetapkan sebagai asas tunggal, kekhawatiran akan munculnya instabilitas nasional yang berasal dari perbedaan ideologis dalam masyarakat menjadi semakin berkurang.

Disamping itu dari program pembangunan yang telah dilaksanakan selama ini berhasil meningkatkan taraf hidup sebagian besar masyarakat kita, meski ini belum berlaku bagi seluruh anggota masyarakat. Berkat pendidikan yang semakin membaik, aspirasi masyarakat pun berkembang.

Bagi kelompok ini, kebutuhan fisik tidak lagi menjadi persoalan benar. Didukung oleh kemampuan ekonomi dan tingkat pendidikan yang semakin membaik, posisi tawar-menawar mereka terhadap negara pun semakin kuat.

Komunikasi globalisasi saat ini juga secara jelas berpengaruh terhadap arus informasi dan liberalisasi perdagangan masalah kedaulatan negara beserta batas-batas fisiknya menjadi tidak begitu dipersoalkan.

Sejalan dengan itu semangat demokratisasi dalam arti peningkatan peran serta masyarakat dan semangat membangun dari bawah menjadi semakin kritis dalam menanggapi pendekatan pembangunan yang selama ini dirasakan terlalu sentralistik dan *topdown* serta cenderung represif.

Perubahan sikap masyarakat semacam ini tentunya membawa pula akibat pada perlunya perubahan paradigma peran ABRI di dalamnya. Ketika kondisi politik masih belum stabil, tidak terlalu keliru bila pendekatan keamanan yang diutamakan. Tapi, manakala situasinya

sudah aman, pendekatan tersebut harus digantikan oleh pendekatan kesejahteraan.

Sebagai salah satu agen pembangunan ABRI dewasa ini dan dimasa-masa mendatang diharapkan untuk lebih meningkatkan kualitas perannya dengan cara meningkatkan kemampuan inovatif dan kreatifnya ketimbang kemampuan represifnya. Dengan kata lain, di dalam iklim ekonomi politik yang kini sudah normal, masyarakat lebih mengharapkan manifestasi konkret dari peran ABRI sebagai dinamisator ketimbang stabilisator.

Sehubungan dengan dasar-dasar pemikiran di atas, salah satu persoalan mendesak bagi masa depan Orde Baru adalah merumuskan kembali aktualisasi peran sosial politik ABRI. Kendati prinsip dasarnya sudah banyak diangkat kepermukaan - yakni pergeseran dari peran *ing ngarso sung tulodo* (di depan memberi teladan) dan *ing madya mangun karsa* (jika ditengah membuat perencanaan) menjadi *tut wuri handayani* (memberi semangat dari belakang implementasi selanjutnya masih perlu untuk dijabarkan dengan memegang posisi (kontrol) langsung dalam bidang-bidang non militer sebagaimana yang berlaku sekarang.

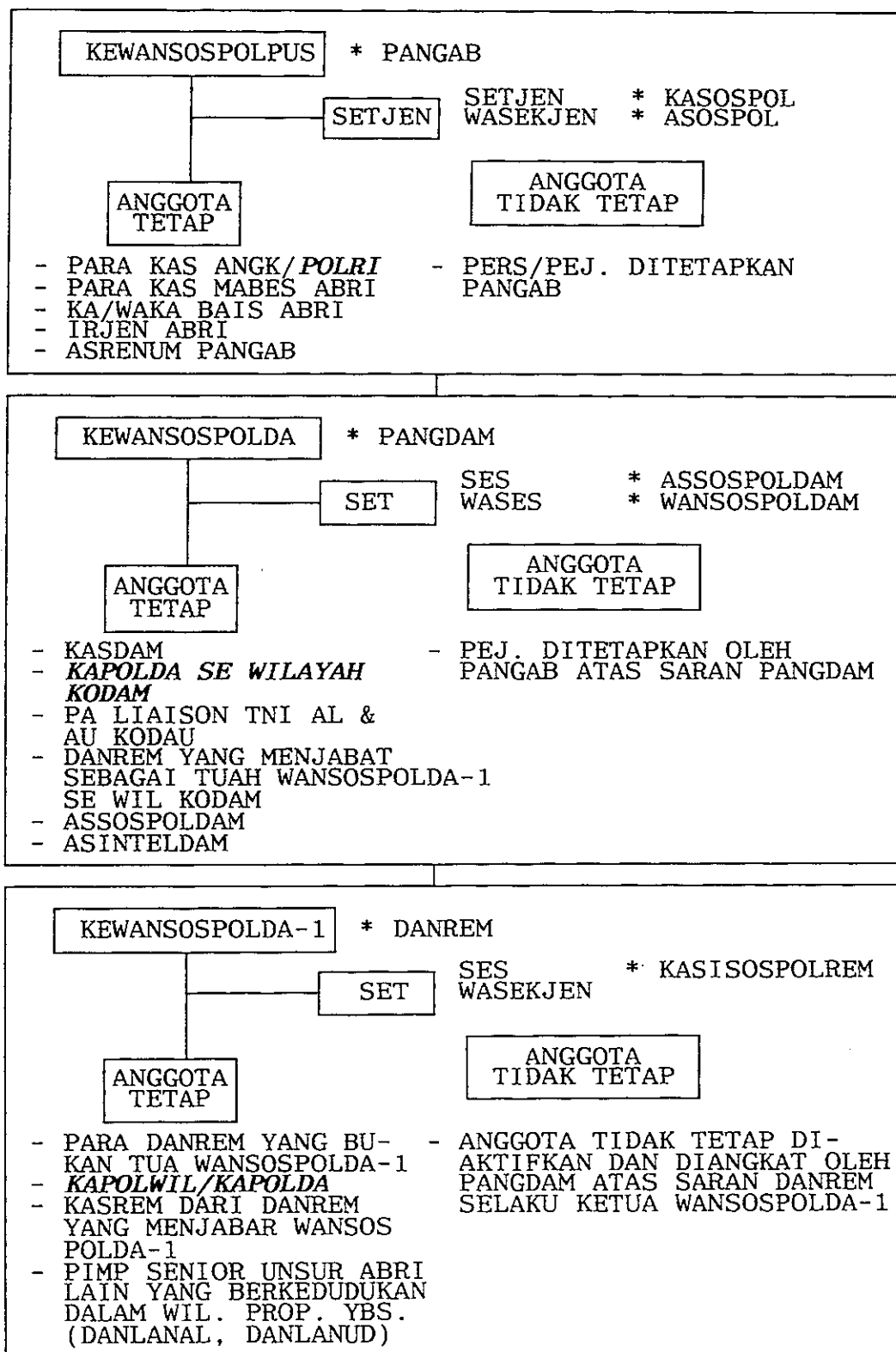
Secara struktural aktualisasi dari peran Dwifungsi ABRI kaitannya dengan Polri misalnya dapat dilihat dari organisasi dewan sosial politik ABRI yang secara jelas menempatkan Polda di seluruh wilayah

Indonesia sebagai bagian dari garis komando kebijakan Pangab. Seperti tergambar dalam bagan IV halaman 147.

Penelitian yang dilakukan oleh LIPI mencatat berbagai distorsi timbul berkaitan dengan pelaksanaan Dwifungsi ABRI terutama campur tangan militer terhadap sektor-sektor non militer. Sebagai contoh campur tangan ABRI yang terlalu jauh di bidang hukum, sebagaimana disoroti oleh sejumlah informan di berbagai daerah penelitian, mengakibatkan semakin lunturnya penghargaan masyarakat terhadap lembaga-lembaga hukum dan peradilan di republik ini.

Hal ini terlihat dari merebaknya berbagai kasus yang tidak terselesaikan secara tuntas dan cenderung menyimpan sejumlah "misteri" sebagaimana yang terjadi akhir-akhir ini, seperti tewasnya Marsinah, wartawan Bernas dan berbagai kasus kriminal lainnya yang diduga kuat melibatkan pihak ABRI. (LIPI 1977 : 131).

Oleh karenanya untuk mengurangi citra negatif dari pola pendekatan keamanan sebagai aktualisasi dari Dwifungsi ABRI maka penanganan yang berhubungan dengan masyarakat sipil haruslah dilakukan oleh Polisi. Efektifitas Polisi sebagai penjaga ketertiban umum oleh LIPI disarankan agar dilepaskan dari struktur ABRI. (LIPI 1977 : 204).



C. Penataan Kembali Struktur Organisasi Polri Melalui Pemberian Otonomi Yang Lebih Besar Untuk Mewujudkan Kemandirian.

Dalam konteks ini penataan kembali organisasi polisi dengan cara memberikan otonomi yang lebih besar dan memberikan kembali wewenang polisi adalah terkait dengan pemikiran Presiden Soeharto dalam pidato peringatan HUT ABRI tanggal 5 Oktober 1996 mengemukakan istilah polisi dikedepankan untuk menangani masalah yang terkait dengan ketertiban di masyarakat.

Secara faktual, organisasi Kepolisian masih bernaung di dalam lingkup organisasi ABRI. Dengan karakteristik yang berbeda dengan tiga angkatan lainnya, keberadaan polisi dalam struktur ABRI tersebut perlu kiranya untuk dikaji ulang.

Keinginan untuk mengedepankan Polri sudah disyaratkan dengan ditunjuknya Jendral Awaloedin Djamin sebagai Kapolri untuk mengangkat citra Polri yang merosot.

Istilahnya pada waktu itu adalah *Refungsionalisasi* dalam arti jiwa polisi yang lebih dikedepankan. Hanya saja keadaan *eksternal* dan *internal* pada waktu itu yang tidak *kondusif*, mengakibatkan muncul anggapan bahwa Polri tidak siap dikedepankan.

Penataan kembali dengan tujuan mengedepankan Polri memberikan konsekuensi yang luas dan *implikasi* politik yang tidak ringan. Apabila hal ini hendak diwujudkan secara konsekuen berarti harus mengembalikan berbagai kewenangan polisi yang selama ini tidak dikuasai Polri.

Pengembalian kewenangan ini memberikan konsekuensi untuk pemberdayaan Polri disegala bidang agar dapat menghadapi tantangan, gangguan, hambatan dan ancaman yang dihadapi (Kunarto, Polisi dikedepankan, Forum, no.26, 7 April 1997).

Dapat diprediksikan bahwa upaya untuk mem-berdayakan Polri dengan cara mengembalikan kewenangannya akan menemui kendala dalam sistem penegakan keamanan. Untuk menghindari kendala tersebut maka semua kekuatan angkatan bersenjata yang terkait dengan pengembalian kewenangan tersebut harus dapat menerima dengan penuh kesadaran serta sikap ikhlas.

Apabila ada salah satu kekuatan angkatan bersenjata tidak sepenuhnya mendukung gagasan mengedepankan polisi, maka akan dapat menimbulkan friksi-friksi yang serius.

Faktor lain yang perlu diperhatikan adalah penyiapan diri secara internal. Polri harus mempersiapkan diri agar dapat berada didepan secara

mandiri. Tampaknya hal ini masih membutuhkan waktu yang panjang. Polri tampak belum siap dalam hal konsep, pemikiran dan sikap maupun tindakan sehari-sehari.

Secara sosiologis, menurut Satjipto Rahardjo apabila disejajarkan dengan angkatan lainnya, Polri tampak inferior dan mengalami **Sindrom Paria Kompleks**. (Kompas, 27 Nopember 1996 : hal. 4).

Sebab utamanya adalah bahwa sebagian terbesar dari anggota Polri sudah terbelenggu oleh budaya penegakan ketertiban umum dan keamanan yang tidak terpola, tak konsisten dan tidak terkendali secara baik. Kasus Marsinah merupakan gambaran faktual adanya sindrom Paria dalam sebagian besar anggota Polri.

Upaya untuk mengedepankan polisi harus segera diimbangi dengan penyiapan konsep yang matang mengenai peran strategis polisi dalam sistem keamanan negara. Konsep inipun mestinya segera diikuti dengan konsep pentahapan revitalisasi dan refungsionalisasi serta pemberdayaan menyeluruh yang bermakna otonomi yang lebih luas agar Polri lebih mandiri.

Kemandirian bukan hanya terlihat dari sarana fisik berupa tongkat komando dan atribut lainnya, tetapi terutama dalam sikap, pemikiran dan tindakan yang berciri khas polisi. Misalnya saja, dalam menyikapi

terjadinya kerusuhan, Polri tidak perlu mengutamakan operasi intelijen yang bersifat represif militeristis, tetapi harus berwawasan dan dilandasi pola pikir keamanan dan ketertiban masyarakat murni.

Pola pikir ini harus dilaksanakan dengan alasan pertama, masyarakat tidak mungkin terbebas dari kejahatan sehingga setiap kejahatan yang terjadi merupakan titik lemah upaya preventif polri.

Kedua, setiap kumpulan manusia (Crowd) mempunyai potensi untuk terjadi kerusuhan, keributan ataupun kejahatan. Oleh karena itu, adanya kerumunan/kumpulan massa tersebut harus dapat dikendalikan dengan sistem keamanan yang baik.

Ketiga, pengendalian yang tidak baik akan membuka peluang terjadinya pemicu sehingga *crowd* akan berubah menjadi *mob*. Perubahan ini biasanya terjadi secara cepat dan harus ditanggulangi dengan manajemen krisis terencana, konsepsional dan sistemik. Kalau tidak maka akan timbul kerusakan dalam skala besar (Kunarto, Polisi Dikedepankan, (Forum, no. 26 7 April 1997).

Oleh karena itu polisi harus selalu siap dengan manajemen krisis beserta antisipasinya. Kasus-kasus yang terjadi baru-baru ini menunjukkan bahwa polisi baru siap untuk penanggulangan sesaat, tetapi belum

siap untuk penanggulangan secara menyeluruh dari pre-emptif, preventif dan represif serta rehabilitatif yang terencana dan konsepsional.

Segi rehabilitasi, mengandung pengertian mengembalikan kondisi tertib dan mendalami secara intensif penyebab kejadian/kerusuhan/krisis. Penyebab/sumbernya harus ditemukan untuk dijadikan pola dasar mengambil tindakan yang lebih baik.

Pola pikir kamtibmas murni mengandung arti bahwa pola tindak yang dilakukan adalah tidak untuk mematikan atau menghancurkan, tetapi melindungi masyarakat dari kejahatan dan kehancuran. Hal ini tentu saja berbeda dengan doktrin militer dalam menghadapi musuh, yaitu musuh harus dihancurkan.

Pola pikir militer ini tidak dapat diterapkan dalam tubuh Polri. Dalam pola pikir Polri, bukan orangnya yang harus dihancurkan, tetapi sikap jahatnya yang harus dimusnahkan. Oleh karena itu tuntutan bahwa polisi harus lebih hebat dari penjahat menjadi tuntutan yang harus dibuktikan.

Oleh karena itu dapat diambil contoh, apabila penjahatnya bersenjata, maka polisi harus dapat melumpuhkannya dengan tangan kosong. Disinilah titik problematis yang dihadapi polisi. Contoh yang baik

adalah polisi di Inggris. Di sana polisi tidak dipersenjatai, cukup diberi pentungan saja.

Secara simbolik, hal ini adalah wujud dari kepercayaan diri polisi Inggris, bahwa ia dapat menyelesaikan/menghadapi kejahatan cukup dengan pentungan. Kepercayaan diri ini membanggakan masyarakat karena kepadanya masyarakat memperoleh pengayoman.

Contoh yang lain adalah polisi Jepang. Polisi Jepang memposisikan dirinya sebagai samurai yang mengandung sikap perwira dan pemimpin yang dapat diandalkan. Oleh karena itu masyarakat amat menumpukan harapannya pada polisi. Hubungan polisi Jepang dengan masyarakatnya dapat diibaratkan sebagai hubungan antara orang tua dengan anaknya. Polisi Jepang sebagai orang tua dan masyarakat Jepang memposisikan sebagai anaknya.

Apabila dikaitkan dengan pola-pola penggunaan kekerasan, kemungkinan penggunaan kekerasan ini dipengaruhi oleh doktrin militer (ABRI) yang di dalamnya terkandung sifat-sifat disiplin, keras dan "cenderung enggan dibantah". Gaya militer tampaknya mendominasi pola pikir dan gaya kerja dalam penyidikan.

Dengan demikian polisi selaku penyidik memandang tersangka itu mempunyai kedudukan yang lebih rendah dibandingkan dengan dirinya. Sehingga untuk mendapatkan

pengakuan tersangka, penyidik dapat berbuat semaunya, termasuk di dalamnya adalah penggunaan kekerasan. Persoalan yang menarik sebagai bahan komparasi adalah mengapa dalam penyidik pegawai negeri sipil tidak pernah terdengar adanya penggunaan kekerasan ?

Dari segi tugas dan fungsinya, polisi lebih menitikberatkan pada sisi keamanan dan ketertiban masyarakat, sedangkan ketiga angkatan lainnya lebih menonjolkan aspek pertahanan dan keamanan dan secara eksplisit polisi adalah lembaga penegak hukum yang berbeda tugas dengan ketiga angkatan lainnya.

Sebagai salah satu komponen lembaga penegakkan hukum, polisi berhadapan langsung dengan masyarakat pengguna jasa hukum dan oleh karenanya polisilah yang paling merasakan adanya dinamika perubahan kehidupan masyarakat.

Oleh karena itu evaluasi kelembagaan dipandang mendesak untuk dilakukan. Pertimbangannya adalah untuk pengembangan kemampuan profesional anggotanya demi terwujudnya citra polisi yang bersih, berwibawa, ramah, intelek dan disayangi oleh segenap lapisan masyarakat.

Untuk meningkatkan kemandiriannya maka polisi harus diberi otonomi yang lebih besar, bahkan dapat juga polisi melepaskan diri dari struktur ABRI dan

berdiri sebagai departemen tersendiri. Seperti halnya rekomendasi yang diberikan oleh LIPI berkaitan dengan penelitiannya tentang peran sosial politik ABRI yang dalam kesimpulannya menyatakan bahwa untuk mengurangi citra negatif dari pola pendekatan keamanan maka penanganan yang berhubungan dengan masyarakat sipil haruslah dilakukan oleh polisi.

Efektifitas polisi sebagai penjaga ketertiban umum dipandang oleh LIPI dapat ditingkatkan apabila kepolisian dilepaskan dari ABRI dalam hal ini LIPI menyarankan agar polisi ditempatkan di bawah Departemen Dalam negeri atau dalam Kejaksaan Agung.

Pertimbangan kearah itu kiranya perlu untuk segera dipikirkan karena dari sisi beban tugas, tanggungjawab, wewenang dan doktrinnya, polisi amat berbeda dengan ABRI.

Apalagi bila posisi polisi dilihat dari sudut sejarah maka akan tampak bahwa pada mulanya polisi diciptakan untuk mengamankan kekuasaan penjajah atau orang yang berkuasa.

Polisi adalah alat kekuasaan penjajah yang digunakan seefektif-efektif untuk mempertahankan kekuasaan pemerintah kolonial. Apakah layak dalam negara merdeka dan demokratis seperti ini, polisi tetap dipasang untuk

kepentingan penjajah / penguasa ? (M Oudang, tt, 57).

Pertanyaan M. Oudang ini saat ini perlu direnungkan untuk memikirkan dan memberikan tempat bagi polisi sebagaimana proporsi yang sebaiknya. Hal ini adalah untuk memastikan apakah polisi Indonesia sudah menjalankan pekerjaan dengan 'kualitas polisi negara merdeka' atau belum.

Persoalan yang dikemukakan M Oudang sangat tepat yaitu apakah kepolisian kita sudah memenuhi keadaan dan panggilan zaman yaitu menjadi alat suatu negara merdeka dan demokratis dan bukan alat kekuasaan dari penjajah/penguasa? (M Oudang, tt, 57).

Pemikiran M Oudang ini sudah selayaknya untuk ditindaklanjuti agar polisi Indonesia dapat menjadi polisi modern yang protagonis. Pemberian otonomi yang lebih luas dan memberikan porsi polisi untuk berada di depan, merupakan tuntutan yang harus dipenuhi.

Pemberian otonomi yang lebih besar dan porsi polisi dikedepankan harus dimulai dalam kerangka Sistem Peradilan Pidana (*criminal justice system*) adalah suatu sistem yang dipersiapkan secara integral untuk menanggulangi masalah kejahatan dalam masyarakat.

Menanggulangi berarti di sini usaha untuk mengendalikan kejahatan agar berada dalam batas-batas

toleransi masyarakat.

Berkaitan dengan hal ini menurut Muladi penanggulangan kejahatan dapat dilakukan melalui sarana *penal* lazimnya secara operasional dilakukan melalui langkah-langkah : perumusan norma-norma hukum pidana yang di dalamnya terkandung adanya unsur *substansif*, struktural dan kultural masyarakat di mana sistem hukum pidana itu diberlakukan.

Sistem hukum pidana yang berhasil dirumuskan itu selanjutnya secara operasional bekerja lewat suatu sistem yang disebut Sistem Peradilan Pidana (selanjutnya ditulis SPP).

Sistem itu sendiri berarti suatu kesatuan yang bersifat kompleks yang terdiri dari bagian-bagian yang berhubungan satu sama lain.

Pengertian tersebut berarti hanya menekankan pada ciri keterkaitan dari bagian-bagiannya, tetapi mengabaikan cirinya yang lain, yaitu bahwa bagian-bagian tersebut bekerja bersama secara aktif untuk mencapai tujuan pokok dari kesatuan tersebut. (Satjipto Rahardjo, 1991 : hal. 48).

Apabila suatu sistem ditinjau secara demikian di dalamnya terkandung pengertian dasar sebagai berikut :

1. Sistem itu berorientasi kepada tujuan
2. Keseluruhan adalah lebih dari sekedar jumlah dari bagian-bagiannya (*Wholism*)
3. Suatu sistem berinteraksi dengan sistem yang lebih besar, yaitu lingkungannya (keterbukaan sistem)
4. Bekerjanya bagian-bagian dari sistem itu menciptakan sesuatu yang berharga (transformasi).
5. Masing-masing bagian harus cocok satu sama lain (keterkaitan)
6. Ada kekuatan pemersatu yang mengikat sistem itu (mekanisme kontrol).

Selanjutnya Muladi juga mengatakan bahwa dalam SPP terkandung gerak *sistemik* dari *subsistem-subsistem* pendukungnya, yaitu Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Koreksi (Lembaga pemasyarakatan) yang secara keseluruhan merupakan satu kesatuan (totalitas) berusaha menstransformasikan masukan (*input*) menjadi keluaran (*output*) yang akan menjadi tujuan SPP yang berupa *resosialisasi* pelaku tindak pidana (jangka pendek), pencegahan kejahatan (jangka menengah) dan kesejahteraan sosial (jangka panjang).

Sebagai suatu sistem SPP pada dasarnya merupakan suatu *open system*, suatu sistem yang di dalam geraknya mencapai tujuan baik tujuan jangka pendek, menengah maupun jangka panjang sangat dipengaruhi oleh lingkungan masyarakat dan bidang-bidang kehidupan manusia, maka sistem peradilan pidana dalam geraknya akan selalu mengalami *interface* (interaksi, interkoneksi dan interdependensi) dengan lingkungannya dalam peringkat-

peringkat masyarakat : ekonomi, politik, pendidikan dan teknologi, serta *subsistem-subsistem* dan SPP itu sendiri (*(subsystem of criminal justice system)*)

Oleh Alan Coffey dikatakan bahwa SPP tidak lebih dari hubungan sistemik antara polisi dengan Jaksa, polisi dengan Pengadilan, Jaksa dengan Pengadilan, Jaksa dengan Lembaga Pemasyarakatan demikian seterusnya.

Criminal justice can function systematically only to the degree that each segment of the system takes into account all other segments. In other words the system is no more systematic than the relationship between police and prosecution and correction, correction and law and so forth. In the absence of functional relationship between segments, the criminal justice system is vulnerable to fragmentation and ineffectiveness), demikian dikatakan oleh Alan Coffey. (Alan Coffey, Edward Eldefonso & Walter Hartinger, tanpa tahun : hal. 2-3).

Sedangkan tujuan SPP adalah untuk mengendalikan kejahatan, menuju kepada satu tujuan akhir, yaitu kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu SPP harus berorientasi kepada tujuannya (*mission oriented*), yaitu :

Jangka pendek : resosialisasi narapidana
Jangka menengah : pencegahan kejahatan
Jangka panjang : menuju kepada kesejahteraan sosial

Yang kesemuanya bermula atau dimulai dari tingkat Kepolisian.

Mardjono Reksodiputro, mengatakan bahwa sistem peradilan pidana merupakan sistem pengendalian kejahatan, yang terdiri atas lembaga-lembaga Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan. (Mardjono Reksodiputro, 1993 : hal. 1)

Keterkaitan antara lembaga-lembaga tersebut seperti bejana berhubungan. Maksudnya, kegiatan, masalah ataupun pemecahan masalah dalam suatu sub sistem akan menimbulkan pula dampak pada sub sistem berikutnya.

Selanjutnya dikemukakan bahwa tujuan SPP, yaitu :

1. Mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan
2. Menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana
3. Mengusahakan agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi kejahatannya.

Dari penjelasan di atas dapatlah dikatakan bahwa jika dilihat dari pendekatan sistem, maka lembaga-lembaga Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Pemasyarakatan dapat dikatakan sebagai bagian-bagian dari sistem SPP (sub sistem SPP).

Dan jika SPP dilihat sebagai sistem pengendalian kejahatan, maka dapat dipahami betapa besar peranannya

dalam mencegah dan menanggulangi kejahatan yang terjadi dalam masyarakat.

Di sisi lain sistem peradilan pidana dapat pula dipandang dalam tiga perspektif yaitu :

- a. Sebagai sistem normatif, yakni menghimpun perundang-undangan dengan yang mencerminkan nilai-nilai sosial melalui rumusan sanksi yang ditujukan terhadap pelbagai tindak pidana.
- b. Sebagai sistem administratif yang mengelola usaha penegakan hukum pidana oleh aparaturnya penegak hukum yang meliputi badan kepolisian, kekuasaan kejaksaan dan peradilan serta lembaga pemasyarakatan.
- c. Sebagai sistem sosial yang mencerminkan reaksi sosial terhadap kejahatan yang meliputi berbagai unsur dalam kehidupan bermasyarakat.

Disisi lain sistem ini dianggap berhasil apabila sebagian besar dari laporan maupun keluhan masyarakat yang menjadi korban kejahatan dapat "diselesaikan", dengan diajukan pelaku kejahatan ke sidang pengadilan dan diputuskan bersalah serta mendapat pidana.

Gambaran di atas adalah apa yang paling terlihat dari dan diharapkan oleh masyarakat. Namun, hal ini belum merupakan keseluruhan tugas dan tujuan sistem. Tugas yang sering kurang diperhatikan adalah yang

berhubungan dengan mencegah terjadinya korban kejahatan dan mencegah pelaku untuk mengulangi kejahatan.

Untuk mencapai tujuannya, sub-sub sistem tersebut seharusnya bekerja secara koheren, koordinatif dan integratif, agar dapat mencapai efisiensi dan efektifitas yang maksimal.

Seperti dijelaskan di atas, sebagai problematik sosial, kejahatan merupakan masalah yang kompleks yang di dalamnya tersangkut banyak aspek (multi aspek). Dan pada akhirnya SPP sendiri yang obyek penggarapannya adalah kejahatan, pada hakikatnya juga merupakan masalah sosial.

Berkaitan dengan hal ini La Patra menyatakan bahwa jika dilihat dari pendekatan sistem, bagian-bagian atau sub sistem dalam SPP tidak dapat dianggap sebagai lembaga yang berdiri sendiri terlepas dari bagian yang lain.

Ia tidak bekerja mandiri tanpa ada hubungan kerjasama dengan bagian yang lain, yang merupakan suatu kesatuan (*integrated*). Hal ini disebabkan karena pada akhirnya suatu proses peradilan pidana harus dilihat dari segi pencapaian kesatuan tujuan sistem itu sendiri, yang merupakan tujuan akhir.

Dalam posisi seperti ini dapat dikatakan, bahwa tiap-tiap sub sistem dalam proses peradilan pidana harus bekerja secara integratif. Kesatuan dari keseluruhan proses ini adalah penting.

Berkaitan dengan hal ini Sudarto mengatakan bahwa citra kesatuan proses dalam sistem penyelenggaraan hukum pidana itu harus merupakan benang sutera yang menelusuri segala face dari pemeriksaan perkara pidana sejak awal pemeriksaan pendahuluan sampai dengan pelaksanaan pemidanaan yang bahkan sesudah selesainya penjalanan pidana oleh narapidana.

Peradilan pidana pada dasarnya tidak berbeda dengan lembaga birokrasi pada umumnya, dimana ada keterkaitan antara sub-sub sistem di dalamnya untuk mencapai tujuan bersama dari SPP itu sendiri.

Namun sekaligus pada waktu yang bersamaan juga ada kepentingan masing-masing sub sistem yang juga tidak bisa dilepaskan dari kepentingan masing-masing individu pelakunya. Jadi dalam melihat bekerjanya SPP hendaknya disadari terlebih dahulu bahwa bekerjanya SPP adalah bekerjanya suatu lembaga birokrasi.

Dengan demikian berbicara tentang SPP, maka berarti kita sedang bicara tentang penegakan hukum pidana melalui birokrasi dan tentu saja kita juga akan

mengaitkannya dengan aspek birokrasi dalam penyelenggaraan administrasi peradilan pidana.

Masalah ini penting dikemukakan, karena keberadaan birokrasi selain dapat bersifat positif, juga dapat bersifat negatif. Seperti yang dikemukakan oleh Peter M Blau dan Marshall W Meyer, bahwa organisasi-organisasi birokratis adalah alat yang efektif untuk membantu kelompok-kelompok kuat mendominasi kelompok yang lain.

Birokrasi juga merupakan alat kekuasaan yang paling utama bagi mereka yang mengendalikan aparat birokrasi. Selanjutnya Weber juga mengatakan bahwa walaupun birokrasi adalah universal dalam negara modern, namun pada kenyataannya organisasi birokratis secara teknis adalah alat kekuasaan yang amat maju di tangan orang yang mengontrolnya.

Sementara itu Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa birokrasi ini membatasi penegakan hukum ke dalam uraian jabatan yang dinyatakan secara jelas dan terperinci. Keadaan seperti ini dapat menimbulkan pengaburan pengertian antara apa yang seharusnya dilakukan dengan apa yang senyatanya dijalankan.

Sedangkan keberadaan birokrasi sebagai suatu kebutuhan dalam penegakan hukum pidana berdasarkan pada pemikiran bahwa untuk penerapan keadilan dalam

masyarakat membutuhkan pengelolaan, dalam arti tidak hanya diserahkan kepada masyarakat begitu saja, melainkan harus ada lembaga yang bertugas untuk mewujudkan keadilan tersebut. Birokrasi adalah salah satu ciri menonjol dari penegakan hukum modern.

Oleh sebab itu sebagai organisasi birokrasi, SPP tidak bisa mengelak dari ciri-ciri yang melekat pada organisasi birokrasi. Weber mengemukakan adanya beberapa ciri ideal pada struktur birokrasi, antara lain :

1. Kegiatan sehari-hari yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi didistribusikan melalui cara yang telah ditentukan dan dianggap sebagai tugas tugas resmi. Adanya pembagian tugas secara tegas ini memungkinkan untuk mempekerjakan hanya ahli-ahli dengan kekhususan tertentu pada jabatan tertentu dan membuat mereka bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas masing-masing secara efektif.
2. Pengorganisasian kantor mengikuti prinsip *hierarchi*, yaitu bahwa unit yang lebih rendah dalam sebuah kantor berada di bawah pengawasan dan pembinaan unit yang lebih tinggi. Setiap pejabat yang berada dalam hierarki administrasi dipercayai oleh atasannya untuk bertanggung jawab atas semua keputusan dan tindakan yang dilakukan oleh bawahannya atau dirinya sendiri. Agar dapat mempertanggungjawabkan pekerjaan-pekerjaan yang dilakukan bawahannya, ia diberi wewenang untuk mengatur mereka, mempunyai hak untuk memerintah dan bawahannya harus menjalankan perintah tersebut.
3. Pelaksanaan tugas diatur oleh suatu sistem peraturan abstrak yang konsisten dan mencakup juga aturan-aturan ini dalam kasus-kasus tertentu.
4. Pejabat yang ideal melaksanakan tugasnya dengan semangat *sine ira et studio* (formal dan tidak bersifat pribadi).

Sementara itu secara lebih realistis, E. Strauss melihat bahwa birokrasi lebih banyak muncul sebagai ketidaksempurnaan dalam struktur dan fungsionalisasi organisasi-organisasi besar. Gejala-gejala birokrasi olehnya ditunjukkan sebagai berikut : terlalu percaya pada preseden, kurang inisiatif, penundaan (lamban dalam berbagai urusan, terlalu banyak formalitas, duplikasi usaha dan departemenalisme.

Dalam praktek sehari-hari, birokrasi lebih banyak muncul dalam wujudnya yang tidak ideal, sehingga timbul kesan bahwa lembaga birokrasi, semacam SPP, bekerja secara lamban, bertele-tele dan penuh keruwetan.

Orang cenderung memotong rantai birokrasi yang sebenarnya tindakan itu secara ideal justru memperlambat pekerjaan administrasi (*in efisiensi*), tetapi dalam kenyataannya yang demikian itu membawa kemudahan dan mempercepat suatu proses.

Pemotongan rantai birokrasi itu sendiri hakikatnya tidak lain adalah mempercepat pencapaian tujuan pribadi atau kelompok sebagai bagian dari suatu kelompok besar lainnya.

Kalau dilihat, dalam pelaksanaan sehari-hari penyelenggaraan administrasi peradilan pidana, keadaannya cukup berbeda dengan penyelenggaraan administrasi

penegakan hukum lainnya.

Salah satu ciri yang membedakannya adalah pada administrasi peradilan pidana badan-badan yang terlibat cukup banyak dan oleh sebab itu benar-benar membutuhkan pengelolaan yang seksama. Seperti telah dijelaskan dimuka, badan-badan yang terlibat tersebut adalah kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan pemasyarakatan.

Keempat badan tersebut masing-masing secara administratif berdiri sendiri-sendiri, Kepolisian berada di bawah Departemen Pertahanan dan Keamanan, Kejaksaan mempunyai kaitan langsung dengan kejaksaan Agung, Pengadilan secara fungsional masing-masing berdiri sendiri, tetapi secara administratif dikendalikan oleh Departemen Kehakiman dan secara yudikatif diarahkan oleh Mahkamah Agung, sedangkan Lembaga Pemasyarakatan berada dalam struktur organisasi Departemen Kehakiman.

Keadaan inilah yang secara nyata, secara struktur ada di Indonesia, dan menurut perspektif birokrasi akan mempengaruhi bekerjanya sistem peradilan pidana, karena masing-masing lembaga dalam menjalankan tugas dan wewenangnya akan mengembangkan kebijakan (Police) yang menguntungkan bagi kepentingan pencapaian tujuan lembaga.

Dalam kaitan ini Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa masalah yang paling rumit dalam kaitan ini adalah bagaimana mengorganisasikan badan-badan tersebut ke dalam satu kesatuan kerja, sedangkan masing-masing mempunyai wewenang dan tugas yang nota bene struktur birokrasinya berbeda-beda.

Kenyataan inilah yang membuat proses peradilan pidana di Indonesia sering menghadapi kendala, karena masing-masing badan memegang teguh birokrasi sendiri-sendiri, dan juga ini yang terjadi maka efisiensi dan pelaksanaan fungsi SPP akan terganggu.

Kondisi yang rumit di atas, juga dihadapi oleh polisi, yang senantiasa dihadapkan pada beberapa pilihan prioritas untuk mencapai berbagai kepentingan yang bermacam-macam. Secara khusus polisi dihadapkan pada pilihan untuk mengutamakan kepentingan organisasinya sendiri, yaitu organisasi Kepolisian, serta keterkaitannya dengan organisasi dalam ABRI secara luas.

Namun pada saat yang bersamaan juga harus memikirkan pencapaian tujuan dari organisasi yang lebih besar yaitu organisasi sistem peradilan pidana.

Sebagai sub sistem dari SPP, polisi juga menghadapi tekanan pencapaian target dari organisasi

SPP itu sendiri. Berkaitan dengan hal tersebut, Satjipto Rahardjo, mengatakan bahwa sejak polisi menjadi bagian dari sistem peradilan pidana, ia menghadapi suatu yang dilematis.

Maksudnya, sejak ia menjadi bagian dari suatu sistem besar, yaitu sistem peradilan pidana maka tindakannya harus dapat dikembalikan dilakukannya dan seberapa jauh ia dapat bertindak ditentukan oleh tempatnya di dalam sistem tersebut.

Demikian dapat dilihat bagaimana posisi polisi sebagai sub sistem dari SPP. Pada dasarnya polisi (juga sub sistem lainnya) bekerja di bawah kontrol banyak institusi, baik itu yang berada dalam lingkungannya sendiri, maupun yang berada di luar lingkungan mereka.

Polisi dibebani banyak pencapaian tujuan, mulai dari tujuan masing-masing individu polisi itu sendiri yang berusaha mencapai prestasi terbaik untuk kepentingan promosi jabatan mereka sendiri, kemudian pencapaian tujuan dari korpsnya sesuai dengan fungsi mereka masing-masing (fungsi Reserse) serta tujuan-tujuan lainnya yang ditetapkan dalam kaitan dengan kedudukannya sebagai anggota ABRI termasuk di dalamnya melaksanakan fungsi sebagai kekuatan sosial politik.

Selanjutnya adalah pencapaian tujuan dari kesatuan yang lebih tinggi, yaitu pencapaian target penurunan jumlah dan kualitas kejahatan oleh Kepala Kesatuan (Poltabes). Di saat yang bersamaan juga dituntut oleh masyarakat untuk secepatnya dapat mengungkap dan menyelesaikan perkara-perkara kejahatan yang ada.

Untuk menyimak dan mengevaluasi serta melihat fungsi dan tugas kepolisian dalam sistem peradilan pidana ada baiknya jika diperhatikan ketentuan yang ada dalam KUHP.

Dalam KUHP sistem peradilan pidana diatur dengan menetapkan fungsi dan tugas para penegak hukum yang meliputi Polri, Kejaksaan, hakim pengadilan dan petugas masyarakat yang mengelola pelaksanaan putusan pengadilan.

Adapun mekanisme bekerja sistem peradilan pidana melalui tahap-tahap pemeriksaan pendahuluan, penuntutan, pemeriksaan, di depan pengadilan dan pelaksanaan putusan pengadilan.

Tempat Polri dalam sistem peradilan pidana Indonesia berada pada bagian terdepan dan tahap awal mekanisme peradilan yaitu tahap "Pemeriksaan Pendahuluan", dengan tugas-tugas penyidikan terhadap kejahatan yang terjadi dengan kemungkinan dampak yang

cukup luas dalam hal-hal yang berhubungan dengan :

- a. Penangkapan
- b. Penahanan
- c. Penggeledahan
- d. Penyitaan, Pemeriksaan Surat
- e. Pemeriksaan saksi
- f. Bantuan orang ahli

Dalam pelaksanaan tugas-tugas tersebut di atas Polri menghadapi tantangan berat antara lain karena reaksi dari mereka yang terkena tindakan semacam itu dan orang-orang terdekatnya, lebih-lebih apabila kebetulan terjadi kasus *error in persona* yang dapat mengundang rangsang media massa yang secara cepat akan menyebar luas di kalangan khalayak yang awam hukum yang pada gilirannya akan mengarahkan telunjuk ke arah Polri secara keseluruhan.

Setelah lebih dari enam belas tahun usia KUHAP sebenarnya Polri dalam sistem peradilan pidana telah banyak perubahan dan kemajuan dengan berbagai prestasi seiring dengan bergesernya *sistem inquisitoir* ke arah *sistem accusatoir* di mana Polisi yang memeriksa dalam tahap pemeriksaan dalam pemeriksaan pendahuluan mengemban misi yang berat dipandang dari segi perlindungan harkat dan martabat manusia, yaitu mencari

kebenaran tentang terjadinya peristiwa pidana dan menangkap si pelaku, serta tidak kurang pentingnya untuk menyelamatkan dan membebaskan tersangka yang tidak bersalah.

Pengaruh KUHAP yang berorientasi ke arah *sistem accusatoir*, ditambah dengan mekanisme pengawasan vertikal secara *herarkhis* dari eselon atasan terhadap bawahan dan pengawasan *horizontal* melalui antara lain pengembalian berkas berita acara pemeriksaan oleh Jaksa agar dilakukan perbaikan dan penyempurnaan serta lewat praperadilan dan lain sebagainya, maka pelaksanaan tugas Polri sebagai eselon terdepan dalam sistem peradilan pidana cenderung semakin mantap dan mapan walaupun masih dihadapi tantangan dan hambatan.

Salah satu tantangan berat Polri dalam melaksanakan tugas dalam sistem peradilan pidana adalah beratnya beban Polri atas anggapan masyarakat umum yang menganggap masalah kejahatan adalah urusan polisi semata-mata.

Beban Polri semakin terasa manakala dirasakan semakin berkembangnya kualitas kejahatan seiring dengan perkembangan teknologi yang melahirkan jenis-jenis kriminalitas non konvensional dengan menggunakan teknologi canggih seperti kejahatan-kejahatan komputer,

pemalsuan credit-card internasional, pemalsuan surat dan tanda tangan VIP, kejahatan asuransi dan jenis-jenis kejahatan terselubung yang membutuhkan kecanggihan teknologi untuk membongkarnya serta membutuhkan kemahiran dalam menerapkan hukum pidana.

Selain kriminalitas non konvensional yang polanya semakin canggih, secara kuantitas kejahatan konvensional seperti pembunuhan, pencurian, perampokan dan lain-lain juga jumlahnya semakin banyak dengan cara pelaksanaan yang semakin berani.

Keadaan yang demikian akan membebankan Polri dengan setumpuk kasus-kasus pidana pada tahap pemeriksaan pendahuluan yang menuntut penyelesaian cepat demi kelancaran mekanisme peradilan yang diatur secara ketat dalam KUHAP di tengah pengawasan yang efektif secara vertikal, horizontal dan sorotan tajam masyarakat dengan media massa yang kritis.

Maka dapatlah dikatakan bahwa Polri dalam sistem peradilan Pidana bagaikan mesin yang berputar selama 24 jam sehari dalam memenuhi pesanan hasil produksi yang belum mencapai target.

Dengan memperhatikan pada komponen-komponen yang bekerja sama dalam sistem peradilan yang meliputi badan Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Pemasya-

rakatan diharapkan dapat bekerja sama membentuk apa yang dikenal sebagai "Integrated criminal justice administration".

Dari ke empat badan tersebut seharusnya secara administratif berdiri sendiri serta mempunyai otonomi yang seluas-luasnya untuk mengembangkan diri dalam mengantisipasi setiap perubahan yang terjadi dalam masyarakat.

Berkaitan dengan kedudukan Badan Kepolisian jika hendak dibandingkan dengan Kejaksaan terlihat bahwa Kepolisian kurang mempunyai otonomi dalam mengembangkan organisasinya. Hal ini berkaitan dengan kedudukannya yang secara administrasi berada di bawah Departemen Pertahanan dan Keamanan.

Berbeda misalnya Kejaksaan yang langsung mempunyai puncak manajemen pada Kejaksaan Agung dan bertanggung jawab penuh kepada Presiden.

Jika diperhatikan dari kurun waktu perkembangannya Kejaksaan sebenarnya tidaklah langsung terlihat seperti saat ini yang secara jelas mempunyai otonomi yang lebih luas dan mandiri. Secara eksplisit Undang-Undang Dasar 1945 tidak menyebut adanya Kejaksaan yang ada hanya Kehakiman dan Mahkamah Agung sebagai puncaknya.

Mengacu pada *Osamu Seirei* Nomor 3 Tahun 1942 yang mentautkan Kejaksaan dengan keberadaan Badan-badan Peradilan dengan sebutan "Kejaksaan pada Pengadilan", maka sebutan itu terus berlangsung dan berlaku berdasarkan pasal 2 Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945.

Meskipun tidak dinyatakan secara tegas, materi Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 berasal dari Konsep Rancangan Undang-undang Dasar 1945. Hal ini nampak dari rekaman peristiwa musyawarah pembentukan departemen-departemen dalam sidang panitia persiapan Kemerdekaan Indonesia tanggal 19 Agustus 1945 istilah Kejaksaan disebut sebut sampai lima kali.

Menurut catatan Muhammad Yamin dalam Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 Kejaksaan diputuskan masuk dalam Kementrian Kehakiman oleh karena keterkaitannya yang erat dengan pengadilan.

Untuk selanjutnya pengangkatan Pejabat Puncak Mahkamah Agung dan Kejaksaan Agung pertama berbarengan dan serempak diumumkan pada tanggal 19 Agustus 1945 bersamaan dengan pengumuman susunan Menteri-Menteri Kabinet Presidentil Pertama.

Untuk selanjutnya pada 1 Oktober 1945 oleh Presiden Soekarno diumumkan, bahwa seluruh Kantor

Kejaksaan masuk ke dalam lingkungan Kementrian Kehakiman. Urusan anggaran personalia dan administrasi Kejaksaan menjadi tanggung jawab Kementrian Kehakiman.

Namun demikian, dalam urusan penegakan hukum, Jaksa Agung tidak bertanggung jawab kepada Menteri Kehakiman, melainkan langsung kepada Presiden. Hal ini dilandasi ketentuan Pasal 50 RO jo Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945, dan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1945.

Apabila menurut Undang-Undang Dasar 1945 Kejaksaan dan Kepolisian merupakan komponen kekuasaan eksekutif dalam urusan penegakan hukum yang langsung di bawah perintah Presiden, maka berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat Kejaksaan baik secara organik fungsional maupun operasional ada di bawah Kementrian Kehakiman.

Kembalinya Republik Indonesia menjadi Negara Kesatuan yang memberlakukan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 membawa banyak perubahan dalam tugas dan wewenang Kejaksaan. Namun demikian struktur organisasi Kejaksaan masih tetap dalam Kementrian Kehakiman.

Pada masa ini lahir Undang-Undang Darurat Nomor 1 Tahun 1951 dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1955 yang banyak mempengaruhi tugas dan wewenang Kejaksaan.

Lahirnya Undang-Undang Darurat Nomor 1 Tahun 1951 antara lain menghapuskan Aparat Penuntut Umum serta pengadilan magistraat, Kabupaten Raad Distrik, Pengadilan Desa dan Negeri.

Sedangkan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1955 memberikan kekuasaan kepada Kejaksaan untuk melakukan penyidikan sendiri terhadap tindak pidana di bidang ekonomi. Inilah pertama kalinya Kejaksaan diakui sebagai penyidik sekaligus penuntut dalam tindak pidana khusus.

Perkembangan kehidupan ketata negaraan dekade enam puluhan membawa perubahan pada kedudukan Kejaksaan terutama sebagai alat kekuasaan pemerintah.

Perubahan itu di dasarkan pada keputusan Kabinet Kerja I tanggal 22 Juli 1960 yang untuk kemudian dikukuhkan dengan keputusan Presiden Nomor 204 tahun 1960 Kejaksaan untuk selanjutnya dilepas dari pengertian "Kejaksaan Pada Pengadilan" dan tidak lagi sekedar alat pelaksana kekuasaan pemerintah melainkan juga merupakan bagian dari pemerintah itu sendiri.

Kejaksaan dijadikan sebagai Departemen tersendiri dan Jaksa Agung yang semula Pegawai Tinggi Departemen Kehakiman untuk selanjutnya berubah menjadi jabatan politis dengan kedudukan Menteri *ex Officio*.

Selanjutnya dalam Kabinet Kerja II, III, IV sampai kabinet Dwikora Kejaksaan sebagai Departemen tersendiri dikukuhkan melalui Undang-Undang Nomor 15 tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan.

Kelahiran Orde Baru membawa perubahan dalam kehidupan Ketatanegaraan Republik Indonesia dan Kejaksaan tidak luput dari perubahan tersebut. Melalui keputusan pengangkatan Jaksa Agung pertama di awal Orde Baru tidaklah berdasarkan Keputusan Presiden melainkan dari Menteri Angkatan Darat selaku pengembal Surat Perintah Sebelas Maret yaitu berdasarkan Keputusan Men/Pangad Nomor 324/1966 tanggal 19 April 1966.

Untuk selanjutnya pada tanggal 6 September 1966 keluar keputusan Presidium Kabinet Ampera Nomor 26/U/Kep/1966 tentang penegasan status Kejaksaan Agung yang ditempatkan dalam Kepengurusan Kabinet Presidium.

Sebutan Menteri pada Jaksa Agung dan Departemen Kejaksaan Agung dihapuskan dan diganti dengan lembaganya menjadi Kejaksaan Agung Republik Indonesia dengan pucuk pimpinan disebut sebagai Jaksa Agung dan langsung di bawah perintah Presiden.

Dengan demikian Kejaksaan Agung jelas mempunyai otonomi yang mandiri dan luas untuk mengembangkan organisasinya sebagai Lembaga Penegak Hukum yang

mandiri.

Memperhatikan perkembangan dan penataan organisasi Kejaksaan dari Lembaga yang tidak berdiri sendiri dan belum mempunyai otonomi yang luas dalam mengembangkan dirinya menjadi suatu lembaga yang otonom dan mandiri terlihat bahwa penataan organisasi Kepolisian sebagai bagian dari Sistem Peradilan Pidana perlu pula dipikirkan dan dimungkinkan untuk tumbuhnya arah pemikiran di lepaskannya Kepolisian dari Departemen Pertahanan dan Keamanan untuk memberikan keluasaan dalam mengelola sumber daya yang ada di kepolisian guna mengantisipasi perkembangan masyarakat dan teknologi yang semakin maju pesat.

D. Penataan Polri untuk mewujudkan Profesionalisme

Akhir-akhir ini sorotan terhadap kinerja Polisi mencapai titik klimaks. Berbagai kasus penyidikan yang tidak ilmiah dan diwarnai dengan penggunaan kekerasan menyebabkan citra polisi merosot.

Beberapa kasus yang mencuat, seperti kasus matinya tersangka Tjetje Tadjudin, kasus Fuad Syafrudin wartawan Bernas, dan yang terakhir adalah kasus polisi yang menjadi pemicu dalam kerusuhan di Tasikmalaya, merupakan fakta empiris bahwa polisi harus meningkatkan

profesionalismenya agar dapat menunjang keberhasilan penegakan hukum.

Apabila kita runut ke belakang, pola penggunaan kekerasan sebagai wujud nyata kurang profesionalnya Polri ini ternyata sudah cukup lama terjadi. Kasus Sengkon dan Karta (terdakwa pembunuh Sulaiman dan Siti Haya), yang divonis salah oleh hakim PN Bekasi tanggal 10 Oktober 1977 merupakan salah satu contoh lembaran hitam dalam dunia peradilan di Indonesia.

Pemerasan pengakuan terhadap terdakwa dengan menggunakan kekerasan dapat menyebabkan terjadinya peradilan sesat. Belakangan muncul Gunel bin Kuru Cs yang mengaku sebagai pembunuh, padahal Sengkon dan Karta telah menjalani hukuman 12 dan 7 tahun sebagaimana putusan hakim PN Bekasi.

Kasus Tjetje maupun Iwik telah menambah panjang daftar penggunaan kekerasan terhadap tersangka. Pada umumnya, penggunaan kekerasan terjadi dalam kasus yang pelik dan mendapat perhatian luas dari masyarakat. Kasus Marsinah yang terjadi tiga tahun lalu, sampai sekarangpun masih tetap buram.

Semua tersangka mencabut keterangan mereka dalam Berita Acara Pemeriksaan. Mereka terpaksa mengikuti keinginan penyidik karena tidak tahan disiksa. Dalam

persidangan, mereka mencabut semua keterangan yang ada dalam BAP. Tersangka pembunuh Marsinah ini akhirnya dibebaskan dalam pemeriksaan Kasasi. Bahkan Komnas HAM memberikan masukan bahwa terdapat tersangka lain dalam kasus Marsinah.

Sementara itu dalam rangka melaksanakan sistem peradilan pidana, polisi merupakan penegak hukum terdepan. Keberhasilan investi-gasi dan penyidikan yang dilakukan oleh polisi akan sangat berpengaruh bagi kelancaran proses peradilan pidana dalam tahap berikutnya.

Dalam menjalankan tugas untuk mengungkap kasus yang dihadapi, memang polisi menghadapi berbagai karakter manusia yang berbeda antara satu dengan yang lainnya. Dari konteks ini timbul beberapa pemikiran tentang kemungkinan penyebab yang untuk selanjutnya dipahami sebagai suatu sikap yang tidak mencerminkan adanya profesionalisme.

Terkait dengan hal ini ada beberapa pemikiran yang dapat diidentifikasi sebagai faktor yang berperan bagi terciptanya iklim yang tidak profesional di kalangan Polri.

Pemikiran pertama adalah ketidakmampuan polisi dalam memahami asas-asas hukum dan lemahnya kemam-

puan investigasi. Dalam perspektif yang lebih luas adalah kurang baiknya pendidikan polisi.

Terkait dengan pemikiran pertama di atas, pendidikan polisi sebagai penyidik pada hakikatnya adalah pendidikan hukum dengan lebih memberikan aksentuasi pada segi *law enforcement*.

Tetapi tampaknya muatan hukum dalam pendidikan mereka sangat terbatas baik dari segi kuantitas pendidikan maupun kualitas ilmu yang dimiliki.

Pendidikan hukumnya amat terbatas. Terlebih lagi apabila kemampuan tersebut dibandingkan dengan kemampuan jaksa, advokat dan hakim. Terdapat kesenjangan yang amat dalam.

Padahal keempatnya (polisi, jaksa, hakim, advokat) merupakan catur wangsa dalam sistem peradilan pidana. salah satu akibat yang terjadi adalah adanya dikotomi dan ketertutupan terutama dengan advokat. Tak mengherankan apabila dalam proses penyidikan kehadiran advokat sering tidak disukai dan ditolak kehadirannya.

Keterbatasan tingkat pendidikan dan kurangnya kemampuan *investigasi* menyebabkan polisi mengambil jalan pintas dengan menggunakan kekerasan untuk memaksa saksi atau tersangka mengikuti kemauan polisi. Penggunaan kekerasan ini ternyata merupakan alat yang

ampuh, terbukti banyak yang karena takut mengikuti saja kemauan polisi. Dalam BAP kemudian ditulis oleh polisi sebagai keterangan tersangka.

Persoalan yang kemudian timbul adalah dicabutnya BAP oleh terdakwa dalam persidangan. Penggunaan cara-cara yang tidak ilmiah dalam penyidikan ini terkait erat dengan kurikulum dalam Sekolah Polisi Negara yang kurang menekankan pada pemahaman asas-asas Ilmu Hukum (PIH), melainkan langsung mempelajari tentang Hukum Pidana dan Hukum Acara Pidana.

Pemberian materi asas-asas Ilmu Hukum akan dapat membantu memberikan pemahaman pada polisi tentang roh dari hukum.

Kurikulum yang lebih komprehensif sebenarnya telah diberikan di AKPOL. Namun demikian, efek dari kurikulum tersebut belum sampai ketinggian bawah, yang notabene adalah lulusan Sekolah Polisi Negara (SPN), dan merekalah yang secara riil menjalankan penyidikan. Keterbatasan kemampuan ini menyebabkan mereka menjalankan penyidikan sebagai satu rutinitas kerja.

Untuk mengurangi penggunaan kekerasan oleh polisi dalam proses penyidikan, kurikulum di SPN harus dibenahi dengan memberikan dasar-dasar/asas-asas ilmu hukum yang lebih mendalam dan perlunya mengedepankan

doktrin polisi yang lebih manusiawi.

Upaya pengilmiahan penyidikan harus dimulai dari lembaga pendidikan polisi. Pengembangan kurikulum mutlak untuk dilaksanakan. Proses untuk memperkaya Ilmu Kepolisian dengan ilmu-ilmu lainnya ataupun kerjasama dengan berbagai Universitas merupakan jembatan ke arah profesionalisme.

Pengembangan *Police Studies* (Pengkajian tentang Kepolisian), dan pemberian mata kuliah Sosiologi Polisi, Kriminologi, Viktimologi, Kriminalis-tik, Penegakan Hukum (*Law Enforcement*), Penegakan Hukum dan Perbaikan Administrasi (*Law Enforcement and Correctional Administration*), *Police Science and Investigation Technique*, akan sangat membantu untuk mewujudkan penyidikan yang ilmiah. Tak dapat ditinggalkan adalah materi tentang Filsafat, serta Moralitas dan Keadilan.

Apabila dicermati kurikulum pendidikan polisi di PTIK kurang dapat disejajarkan kualitasnya dengan aparat penegak hukum lainnya seperti jaksa, hakim dan advokat.

Materi hukumnya masih amat minim. Di bawah ini akan dipaparkan kurikulum PTIK. Mata kuliah bagi mahasiswa PTik terbagi dua yaitu mata kuliah pilihan dan wajib.

Mata kuliah wajib terdiri dari dua puluh (20) mata kuliah yaitu: Bahasa Inggris, Metoda Penelitian, Manajemen Kepolisian, kriminologi, Kriminalistik, T. Pendekatan Sistem, Hukum Kepolisian, Sosiologi, Rengar Polisi, Hukum Acara Pidana, Hankam, Antropologi Hukum, Jemen Info kepolisian, statistik, MOP, Manajemen Personil, Falsafah Kepolisian, Hubungan Polisi dan Manusia, Pengawasan Kepolisian dan agama.

Dari kurikulum wajib ini hanya ada 5 mata kuliah yang berbau hukum. Jadi hanya 25% saja dari kurikulum wajib PTIK yang berbau hukum. Itupun hanya mengenai aspek kecil dalam hukum pidana. Kekurangan dalam pemahaman asas-asas hukum dan tata hukum Indonesia secara umum akan menyebabkan kualitasnya tidak dapat seperti yang diharapkan.

Mata kuliah pilihan di PTIK terdiri dari 18 mata kuliah, antara lain: Sosiologi hukum, manajemen lalu lintas, Psikologi Sosial (paket A, B), Hubungan antara KLTVS, Hukum Pidsus, Ilmu Komputer, Manajemen keamanan Industri, Manajemen Logistik, Komunikasi Sosial, Psikologi Forensik, Kapita Selekta Hukum Pidana, Teori Adminis-trasi kepolisian, Manajemen personalia kepolisian, Perilaku adm/organisasi, sistem swakarsa, Perbandingan sistem kepolisian, ekologi kepolisian,

Tindak Pidana Ekonomi. Dalam mata kuliah pilihan ini hanya terdapat 3 mata kuliah hukum.

Secara keseluruhan, dari 38 mata kuliah di PTIK, hanya terdapat 8 mata kuliah yang membahas tentang hukum. Secara kuantitatif hanya 20% dari mata kuliah di PTIK yang mengajarkan tentang hukum.

Apabila dibandingkan dengan Amerika Serikat maka kurikulum di PTIK tampak ketinggalan. Dalam bidang Ilmu Kepolisian di Amerika Serikat terdapat mata kuliah sebagai berikut: *Law and Morality, Philosophy of Law, Sociology of law, Legal aspect of enforcement of law, Police personel mangemen, Patrol administration and procedure, Police procedures and technique, Police discretion and sekective enforcement, Analysis of law enforcement operations, Interview and investigation, female crime and delinquency, crime and elderly, victimology, Orgnaized crime, white collar crime, Narcotics investigations, Arres, search, and seizure, Principles of police supervision, police line supervision, intriduction to police planning research, Police inteligenge, Forensic science lan I,II, Advance forensic science I, II, Advance fingerprinting, Psycopathologi for law enforcement, traffic accident investigation, Traffic homicide investigation, dan law enforcement and transportation.*

Pemikiran kedua, dari perspektif perilaku, polisi termasuk di dalamnya penyidik yang tetap menjadi bagian dari ABRI senantiasa harus tunduk pada doktrin dan kode etik ABRI. Doktrin ABRI adalah menghancurkan dan memusnahkan musuh, sehingga kekerasan menjadi simbol-simbol yang inheren dalam kehidupan sehari-sehari.

Perilaku penggunaan kekerasan oleh Polisi (berkaitan dengan posisinya dalam struktur hirarki ABRI yang dengan demikian tidak terlepas dari perannya dalam Dwi Fungsi ABRI). Dapat pula dijelaskan berdasarkan analisis dampak peran sosial politik ABRI sebagai bagian dari pengejawantahan Dwi Fungsi ABRI yang secara makro masing-masing mempunyai sisi positif dan negatif.

Secara makro dampak positif dari peran sosial politik ABRI terlihat dalam kemampuannya untuk menciptakan stabilitas politik, memperkuat persatuan bangsa. Namun harga yang harus dibayarnya juga patut diperhatikan, yakni munculnya pengaruh makro yang bersifat negatif.

Dampak negatif ini terasa sekali pada berkembangnya dominasi (visi) militer atas sipil, yang dalam jangka panjang akan memperlemah persatuan dan kebersamaan bangsa. Sebagaimana diakui secara luas, karena stabilitas menjadi tujuan, penyeragaman

diutamakan dan akibatnya dinamika masyarakat menjadi terkendala.

Aspirasi akan perbedaan dikalahkan oleh keseragaman dan *monoloyalitas*. Demokrasi menjadi barang mahal karena otiritarisme dilembagakan. Sebagai akibat selanjutnya adalah penghargaan terhadap hukum dan profesionalisme kalah wibawa ketimbang terhadap kekerasan (*violence*) dan kekuasaan (*power*) (LIPI 1997 : 27). Hal ini secara jelas terlihat dari perilaku yang selama ini dapat dipotret dari beberapa kasus yang muncul kepermukaan berkaitan dengan posisi yang dijalankan oleh Polisi.

Secara mikro dampak positif dari peran sosial politik ABRI terlihat semakin memperkuat efektifitas dan kuatnya lembaga eksekutif, sebagai akibatnya posisi lembaga legislatif dan yudikatif semakin lemah.

Hal ini menimbulkan sikap yang memprihatinkan yakni munculnya apatisme masyarakat, terbatasnya peran serta politik mereka dengan terhambatnya mobilitas golongan sipil.

Secara internal patut pula dicatat bahwa peran sosial politik ABRI selama ini juga berdampak positif dan negatif. Secara makro dampak positifnya terasa pada kesiagaan ABRI dalam melakukan penangkalan sejak dini

terhadap berbagai potensi yang mengarah terhadap gejolak sosial dan politik. Berbagai operasi yang dilakukan oleh KODAM JAYA terhadap keamanan dan ketertiban di kota-kota besar seringkali tanpa mengindahkan aturan hukum dan polisi hanya menjadi "Tong Sampah" dari semua kegiatan operasi yang dilakukan oleh ABRI (AD).

Karena kemampuannya yang demikian, secara lambat laun namun pasti ABRI terus memperluas wilayah kekuasaannya dari kekuatan ke kekuasaan.

Pada level mikro dampak positif dari peran sosial politik ABRI adalah kemampuannya di dalam memenuhi kebutuhan ekonominya baik secara kelembagaan maupun perseorangan.

Sedangkan dampak negatif dari peran sosial politik ABRI kedalam tubuh ABRI terefleksi pada berbagai kecenderungan yang bersifat represif, melemahkan profesionalisme, disiplin yang merosot, berkurangnya kemampuan dalam menghadapi ancaman militer dari negara lain, penyalahgunaan kekuasaan terabaikannya pembangunan ABRI, pemihakan ABRI pada kelompok masyarakat yang dapat menguntungkan ABRI.

Penggunaan kekerasan oleh Polisi (bersama-sama dengan kekuatan ABRI lainnya sebagai penjaga keamanan

dan ketertiban masyarakat) juga dapat dilihat sebagai suatu yang sifatnya empiris ketika ABRI melakukan campur tangan dalam penyelesaian masalah perburuhan, kekerasan dan otoritarianismelah yang cenderung berlaku, contoh kongkritnya adalah kasus Marsinah.

Hal yang serupa juga terjadi dalam kasus-kasus tanah. Sesuai dengan sifat dan persenjataan yang dimilikinya, ABRI senantiasa menggunakan pendekatan keamanan di dalam menyelesaikan sebagian besar persoalan. Akibatnya, masyarakat cenderung dirugikan bila berhadapan dengan pemerintah atau kelompok masyarakat lain yang dibela oleh ABRI.

Tidak sedikit dari kasus-kasus yang terjadi selama ini menggambarkan fenomena demikian. Akibat tidak bertemunya kepentingan berbagai pihak, suasana seringkali memanas. Atas nama stabilitas politik dan kesinambungan pembangunan, ABRI kerap bertindak demi keamanan dalam pengertian sempit dan tidak menyentuh akar permasalahan. Dalam hal ini, masyarakat umum sering harus berhadapan dengan ABRI, bukan dengan pihak-pihak yang bersengketa.

Dampak lain terasa sekali pada berkembangnya dominasi militer atas sipil, yang dalam jangka panjang akan memperlemah persatuan dan kebersamaan bangsa.

Kembali di sini berlaku penyimpangan dari tujuan semula; dari keinginan untuk tidak mensubordinatkan kedudukan militer pada kedudukan sipil pada kedudukan militer. Kuatnya fungsi kontrol ini, dimana melalui Peran Sosial Politik ABRI, personil ABRI berada di semua bidang kehidupan masyarakat dan amat dominan, menyebabkan dilanggarnya prinsip-prinsip demokrasi dan kesederajatan warganegara.

Disamping itu tugas polisi sebagai penjaga keamanan negara yang merupakan bagian integral dari ABRI sehingga secara birokratis polisi juga terikat pada berbagai peraturan angkatan bersenjata yang cenderung menerapkan disiplin militer secara ketat, padahal secara bersamaan dengan menjalankan fungsi tersebut, polisi juga menjalankan peran sebagai pembina masyarakat dan penegak hukum sekaligus.

Dilihat begitu kompleksnya fungsi dan tugas polisi, mudah dipahami bahwa dalam beberapa hal perilaku polisi menjadi saling tumpang tindih, atau sebagai pembina ketertiban masyarakat yang bercirikan keramah tamahan dengan perilaku penegak hukum yang cenderung mempergunakan segala cara untuk mencapai tujuan penegakan hukum, masih ditambah lagi dengan kerancuan perilaku sebagai aparat pertahanan keamanan negara yang dibekali

dengan disiplin militer yang kaku.

Koesparmono Irsan mantan Deputy Kapolri Bidang Operasi mencatat kurang menguntungkan apabila Polri tetap berada dalam jajaran ABRI. Ada berbagai kesulitan yang timbul misalnya untuk mengirim anggota Polri menempuh pendidikan di Sekolah Polisi di negara lain oleh negara penerima tidak diterima karena polisi Indonesia dianggap sebagai angkatan perang / tentara sehingga tidak dapat diterima di Sekolah Polisi di negara tersebut yang adalah merupakan kekuatan sipil (bukan tentara).

Selanjutnya oleh Koesparmono Irsan dikatakan bahwa ada Kerugian yang lain adalah ketergantungan Polri dengan anggaran ABRI sementara disisi lain kenaikan anggaran ABRI akan menimbulkan tanda tanya besar dan kecurigaan bagi negara lain. (Koesparmono Irsan, Suara Merdeka 16 Pebruari 1997 : hal. 2).

Disamping itu posisi Polri yang masuk pada jajaran ABRI, Militer, pola pendidikan yang diterimapun sesuai dengan gaya yang selama ini ada dalam pendidikan militer. "Taruna salah digebuki, ditempeleng, dipukul dan seterusnya", akibatnya kultur kekerasan tersebut menurut Koesparmono Irsan selanjutnya terbawa sampai mereka terjun di lapangan polisi.

Padahal pada jaman dulu (tidak disebutkan secara jelas "kapan" oleh Koesparmono Irsan) apabila siswa atau Tamtama melanggar aturan bukannya digampar tetapi dipanggil dibacakan undang-undangnya dan diberi tahu bahwa "kamu salah karena melanggar pasal sekian".

Sehingga polisi pada umumnya termasuk di dalamnya penyidik yang merupakan hasil dari model pendidikan yang dilaksanakan dengan pola-pola militer bagaimanapun juga tidak dapat melepaskan diri dari pengaruh ini. Bahkan dalam silabi pendidikannya juga sarat dengan hal demikian itu.

Oleh karena itu walaupun sudah lama dikenalkan slogan "senyum, sapa dan salam" dan pada saat yang sama diwajibkan berpakaian preman dan berdasi, ternyata tidak menghilangkan budaya penggunaan kekerasan.

Sebabnya adalah adanya hirarki vertikal yang instruktif dengan doktrin yang absolut, sedangkan apabila dasarnya adalah profesi maka sifat hubungannya adalah kesejawatan.

Pemikiran ini tidaklah berarti bahwa jika misalnya Polri telah dilepaskan dari ABRI secara otomatis bersikap profesional akan tetapi sikap profesionalisme itu akan tumbuh dan berkembang lebih responsif apabila mempunyai otonomi yang luas dan salah satu sarana untuk

mencapai perluasan otonomi tersebut adalah dengan melepaskan Polri dari struktur hirarki ABRI.

Sedangkan model penataannya dapat dilakukan dengan pendekatan sistem yang terdiri atas struktur, substansi dan kultur, maka penataan organisasi kepolisian agar lebih responsif bagi tumbuhnya profesionalisme dilakukan dalam tahapan mulai dari strukturnya yaitu dengan dilepaskannya atau dikeluarkannya Polri dari struktur ABRI.

Untuk selanjutnya penataan tersebut didukung oleh perangkat peraturan perundang-undangan yang isinya memberikan kekuatan hukum bagi pembentukan baru Polri serta ditindak lanjuti dengan penataan organisasi yang sifatnya internal bagi pembentukan visi baru Polri yang lebih responsif bagi tumbuhnya sikap profesional.

Penataan yang sifatnya substansial ini misalnya dapat dilakukan dengan mengadakan perubahan terhadap undang-undang pokok kepolisian. Untuk selanjutnya jika penataan yang sifatnya struktural dan substansial telah dapat dijalankan maka penataan yang sifatnya kultural dengan sasaran pembentukan nilai baru yang menampakkan wajah polisi protagonis dan profesinal dapat dijalankan melalui saran pendidikan yang jelas-jelas harus dapat dan mampu menampakkan visi Polri yang

ramah dalam melayani masyarakat.

Polisi yang dalam menjalankan tugasnya sebagai penyidik tidak lagi menggunakan cara-cara kekerasan melainkan menggunakan penyidikan yang sifatnya ilmiah.

Pemikiran yang ketiga adalah karena polisi (penyidik) tetap menjadi bagian instansi lain in casu Bakorstanasda, sehingga memungkinkan terjadinya intervensi dalam proses yang sedang diperiksa menjadi sulit dihindari. Adanya "bon-bonan" tersangka/terdakwa setiap saat bisa terjadi dan hal ini merupakan titik rawan bagi terjadinya kekerasan dan pelanggaran hak asasi manusia.

Apalagi jika diperhatikan bahwa posisi ketua Bakostranasda adalah *ex officio* dijabat oleh Pangdam. Sehingga untuk selanjutnya pola penyelesaian hukum lebih terlihat "pendekatan keamanan" daripada pendekatan hukum, lebih besar menampakkan pertimbangan untuk kepentingan "stabilitas nasional" yang sifatnya semu daripada kepentingan perlindungan hak asasi manusia dengan tujuan akhir kesejahteraan masyarakat secara luas.

Pemikiran keempat, adalah adanya norma-norma hukum yang banyak mengandung lobang-lobang yang potensial bagi terjadinya penyimpangan. Sering terjadi adanya

pelanggaran terhadap aturan yang sudah jelas bunyinya, dan ternyata bagi pelanggarnya tidak ada sanksi apapun (Sanksi Prosesual). Akhirnya ketentuan yang ada hanya menjadi retorika belaka.

Pemikiran kelima adalah kurangnya fasilitas kerja dan kesejahteraan anggota Polri. Meskipun belum ada data akurat tentang motivasi seseorang untuk menjadi anggota Polri, baik melalui rekrutmen langsung maupun melalui pendidikan Taruna Akpol.

Tapi yang jelas, tuntutan untuk mendapatkan lapangan kerja dan kalau dapat "merubah nasib" menjadi salah satu faktor pendorong utamanya. Dalam dunia yang kian materialistis seperti sekarang, susah rasanya untuk tidak peduli terhadap pengaruh-pengaruh yang berbau kebendaan.

Logika ekonomi dewasa ini mempengaruhi hampir setiap pikiran dan tindakan kita, termasuk juga anggota Polri. Ironisnya, penghasilan resmi yang diperoleh baik sebagai pegawai negeri sipil maupun sebagai anggota ABRI, tidak mencukupi untuk menutupi kebutuhan dasar sekalipun.

Kondisi semacam ini boleh jadi akan mengganggu etos profesionalisme mereka untuk menjadi pejuang yang mengabdikan kepada negara dan masyarakat. Secara ideal

memang sering dikatakan pejuang dulu baru profesional bukannya dibalik.

Tetapi dalam kenyataannya tidak setiap orang dapat melakukannya, terutama mereka yang secara ekonomi lemah, dan jauh dari pusat kekuasaan. Padahal yang namanya kebutuhan hidup, tidak mengenal kepangkatan atau kelas sosial, siapa saja memerlukan hidup layak.

Sementara jalan resmi menuju itu relatif tertutup akibatnya berbagai "*improvisasi*" dilakukan oleh anggota Polri di lapangan. Maka terjadilah "*distorsi*" terhadap ideologi penegakan hukum yang bekerja berdasarkan pada prinsip-prinsip hukum untuk menjunjung nilai-nilai kebenaran dan keadilan.

Distorsi ideologi penegakan hukum tersebut seringkali secara resmi diberikan cap sebagai ulah "*oknum*" sebagaimana sering kita dengar dengan pertimbangan jelas untuk menjaga citra Polri sehingga konsep "*oknum*" dijadikan alat untuk menghindar secara efektif, tetapi patut pula dipertanyakan jika ternyata cukup banyak oknum yang melanggar.

Tentunya pimpinan Polri haruslah tanggap terhadap persoalan dasar yang dibutuhkan oleh anggotanya sebagai penegak hukum dan pelayanan masyarakat. Jangan sampai beban untuk menjaga citra dan ideologi penegakan hukum,

persoalan dasarnya menjadi terabaikan. Kendati sebagai abdi negara, abdi masyarakat anggota Polri pun membutuhkan terpenuhinya sandang, pangan dan papan.

Bila kebutuhan dasar itupun belum tercukupi sulit rasanya bagi anggota Polri untuk benar-benar melaksanakan fungsinya sebagaimana yang diharapkan, yang perlu dikawatirkan justru adalah kenyataan bahwa seringkali terjadi penyalahgunaan oleh para "oknum" Polri untuk menempuh jalan lain yang justru bertentangan dengan fungsinya sebagai penegak hukum, pengayom masyarakat.

Fasilitas kerja yang amat minim membuat polisi bekerja dalam suasana yang tidak nyaman dan tidak sabaran. Realitas yang ada, ditingkat Polres terlebih lagi Polsek banyak penyidik yang bekerja dengan mesin ketik manual dengan karbon 5-8 halaman.

Belum lagi kalau ada kesalahan atau perubahan dalam tulisan, sangat potensial untuk membuat polisi marah. Kiranya masalah kesejahteraan polisi juga perlu mendapatkan perhatian. Gaji yang rendah tentu saja tidak dapat untuk memenuhi kebutuhan fisik minimum. Tentu saja hal ini berpengaruh besar terhadap profesionalismenya.

Profesi Kepolisian di Indonesia termasuk profesi yang baru tumbuh. Banyak anggota polisi yang sedang berada dalam posisi pergeseran, dari petugas polisi menjadi anggota suatu profesi Kepolisian. Pergeseran ini merupakan upaya untuk membangun profesionalisme polisi.

Berkaca dari Polisi Jerman, upaya profesionalisasi dilakukan oleh Hans Gross dengan membentuk anggota Kepolisian yang berpengetahuan profesional dalam bidang penyidikan yaitu dengan meletakkan dasar-dasar penyidikan kejahatan secara ilmiah (Harsja W. Bachtiar, 1994:5).

Di Amerika Serikat profesionalisasi polisi tidak dapat dilepaskan dari August Vollmer (Bapak Pelaksanaan Tugas Kepolisian Modern secara Profesional di AS).

Menurut Vollmer, pembentukan polisi yang profesional dapat didekati dengan empat kriteria yaitu pertama pelaksanaan tugas kepolisian secara ilmiah. Kedua, petugas polisi haruslah terpelajar. Ketiga, mempunyai integritas profesional, dan keempat adalah pemusatan pelayanan kepolisian dan konsolidasi satuan kepolisian sebagai unsur utama peningkatan efektivitas.

Belajar dari kasus-kasus yang telah terjadi, kiranya polisi Indonesia perlu mawas diri untuk

mengkaji ulang performa yang selama ini dikedepankan pada masyarakatnya. Saat ini merupakan waktu yang tepat bagi polisi Indonesia untuk mengubah gaya pemolisian mekanis yang berdasarkan pada hukum semata-mata ke arah pemolisian yang lebih manusiawi.

Memang, perubahan gaya pemolisian ini menuntut polisi mempunyai kemampuan lebih, yaitu lebih sabar, berani, bermoral, dan mempunyai komitmen kerakyatan. Polisi modern Indonesia tidak hanya polisi yang berotot (kuat), berotak (cerdas) melainkan juga polisi yang berhati nurani dan penuh kearifan.

Meminjam istilah August Vollmer, pendekar profesionalisasi Polisi di AS (Tom Bowden, *Beyond The Limit of The Law*, 1978), polisi dituntut untuk mempunyai kearifan Nabi Sulaiman, keberanian Nabi Daud, kekuatan Samson, kepemimpinan Nabi Musa, keramahan orang Samaritan, ketrampilan strategik ala raja Iskandar Zulkarnain, dan kemampuan diplomasi seperti Lincoln, serta memahami pengetahuan dalam bidang ilmu-ilmu alam, maupun ilmu-ilmu sosial. Pendek kata, Polisi Indonesia dituntut untuk menjadi Polisi pengayom dan pelindung bagi masyarakatnya.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari uraian yang tertuang dalam bab-bab I sampai IV dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Tugas Kepolisian mempunyai perbedaan karakteristik apabila dibandingkan dengan tugas Tentara AD, AU, dan AL. Ketiga angkatan tersebut dalam fungsi pertahanan keamanan adalah menghadapi musuh, sehingga dalam doktrinnya "musuh harus dihancurkan". Fungsi-fungsi pembinaan masyarakat, pengayoman dan perlindungan, dan fungsi pelayanan yang diembannya tidak akan dapat dilaksanakan dengan baik apabila menggunakan doktrin militer.

Penggunaan doktrin militer bagi kepolisian akan menyebabkan polisi berhadapan dengan masyarakat dalam kapasitas sebagai musuh, padahal lingkup kerja, tugas, dan tanggung jawabnya semua berada dalam lingkup masyarakat. Oleh karena itu polisi tidak boleh dan tidak akan pernah menganggap masyarakat sebagai musuh. Masyarakat dan polisi dapat memposisikan sebagai bayi dan pengasuhnya, sehingga masyarakat dapat merasa aman apabila ada

polisi. Agar citra masyarakat terhadap polisi dapat diperbaiki maka polisi juga harus mengevaluasi doktrin militer yang dianutnya. Doktrin militer ternyata menyebabkan polisi menjadi antagonis bagi masyarakatnya.

2. Penataan kembali organisasi Kepolisian Republik Indonesia untuk mewujudkan profesionalisme dan kemandirian, setidaknya dapat ditempuh dengan dua cara yaitu meningkatkan mutu pendidikan kepolisian, memperbaiki fasilitas kerja serta kesejahteraan anggota Polri sedangkan yang kedua dengan memberikan otonomi yang lebih besar kepada Polri. Pembentukan polisi profesional diukur dengan empat kriteria yaitu pertama pelaksanaan tugas kepolisian secara ilmiah. Kedua, petugas polisi harus terpelajar. Ketiga, mempunyai integritas profesional, dan keempat adalah pemusatan pelayanan kepolisian dan konsolidasi satuan kepolisian sebagai unsur utama peningkatan efektivitas.
3. Penataan kembali organisasi Polri dengan tujuan mengedepankan Polri memberikan konsekuensi dan implikasi politik yang tidak ringan yaitu harus mengembalikan berbagai kewenangan polisi yang selama ini tidak dikuasai Polri.

B. Saran

Saat ini merupakan momentum yang tepat bagi Polisi untuk membangun kesadaran bahwa tugas polisi terkait erat dengan masyarakat. Dengan demikian ia hanya dapat bertugas dengan baik apabila mendapat dukungan penuh dari warga masyarakatnya. Dalam menjalankan tugas ini tidak jarang polisi menggunakan kekerasan. Atribut + kekerasan yang melekat pada polisi ini merupakan salah satu penyebab mengapa polisi masih menjadi sosok yang ditakuti. Sosok polisi yang masih ditakuti ini memberikan andil sehingga kualitas pelayanan polisi belum dapat optimal. Stigma sebagai sosok yang menakutkan ini merupakan kendala bagi polisi untuk menjalankan tugasnya dengan baik.

Polisi Indonesia sudah saatnya untuk mengubah gaya pemolisian mekanistik yang mendasarkan pada hukum semata-mata ke arah pemolisian yang lebih manusiawi. Memang, perubahan gaya pemolisian ini menuntut polisi mempunyai kemampuan lebih, yaitu lebih sabar, berani, bermoral, dan mempunyai komitmen kerakyatan. Polisi modern Indonesia tidak hanya polisi yang kuat, cerdas melainkan juga polisi yang berempati pada masyarakatnya. Pendek kata, Polisi Indonesia dituntut untuk menjadi Polisi pengayom dan pelindung bagi masyarakatnya.

Agar polisi Indonesia dapat menjalankan tugas, wewenang dan tanggung jawabnya secara baik, ia harus mempunyai doktrin yang berbeda dengan militer. Oleh karena itu evaluasi kelembagaan dipandang mendesak untuk dilakukan. Pertimbangannya adalah untuk pengembangan kemampuan profesional anggotanya demi terwujudnya citra polisi yang bersih, berwibawa, ramah, intelek dan disayangi oleh segenap lapisan masyarakat. Untuk itu maka polisi harus diberi otonomi yang lebih besar, bahkan dapat juga polisi melepaskan diri dari struktur ABRI dan berdiri sebagai departemen tersendiri. Pertimbangan kearah itu kiranya perlu untuk segera dipikirkan karena dari sisi beban tugas, tanggungjawab, wewenang dan doktrinnya, polisi amat berbeda dengan ABRI.

DAFTAR PUSTAKA

- Albrow, Martin. 1989, *Birokrasi*, Tiara Wacana, Yogyakarta
- Alfian & Nazarudin Syamsudin. 1991, *Profil Budaya Politik*, Jakarta: Grafiti.
- Alfian, 1986. *Masalah dan Prospek Pembangunan Politik Indonesia*, Kumpulan Karangan, Jakarta : Gramedia.
- , 1991. *Profil Budaya Politik Indonesia*. Jakarta : Grafiti.
- Atmaja, Soeparnosoeria. 1971, *Sejarah kepolisian dari Zaman Klasik sampai Zaman Modern*, PTIK
- Bachtiar, W Harsya. 1993, *Ilmu Kepolisian*, Jakarta : PT. Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Baud, S. Paul., 1990. *Dilema Arus Pembangunan*. Jakarta : YLBHI.
- Bentam, David. 1990, *Birokrasi*, Jakarta : Bumi Aksara.
- Blak, James A. 1992. *Metode dan Masalah Penelirtian Sosial*. Bandung : Eresco.
- Bradley, David, Neil Walker, Roy Wilkie. 1986, *Mananging The Police, Law, Organization and democracy*, Sussex : Harverter Press.
- Bulkin, Farchan. 1985, *Analisa kekuatan Politik di Indonesia*, Prisma.
- Chadwick, Bruce A. 1991. *Metode Penelitian Ilmu Sosial*. Semarang : IKIP Semarang Press.
- Craib, IAN, 1986. *Teori-teori Sosial Modern*. Jakarta : Rajawali Pers.
- Crouch, Harold, 1978, *The Army and Politics in Indonesia*, Uthaca, NY : Cornell University Press.
- , 1986, *Militer dan Politik Pasca Angkatan 1945*. Jakarta : LP3ES.

Dydo, Todiruan, 1993, Pergolakan Politik tentara. Jakarta : Golden Terayon Press.

Eaton, Joseph W. 1986. Pembangunan Lembaga dan Pembangunan Nasional dari Konsep ke Aplikasi. Jakarta : UI Press.

Effendi, Sofian, 1986. Pelayanan Publik. Pemerataan dan Administrasi Baru. Jakarta : LP3ES.

-----, Birokrasi yang Ambivalen dan Tuntutan Pelayanan Umum. Jakarta : LP3ES.

Faal, M. 1991, Penyaringan Perkara Pidana Oleh Polisi, Jakarta : Pradnya Paramita.

Forum Keadilan, 2 Maret 1995: Agustus 1995; edisi Khusus Agustus 1995.

Fortuna Anwar, Dewi dkk, 1997. Peran Sosial Politik ABRI Masalah dan Prospeknya, Jakarta : PPW-LIPI.

-----, 1997. Lingkungan Internasional Demokrasi dan Peranan Sosial Politik ABRI. PPW-LIPI.

Friedman, Maurice, 1988. Menggapai Damai Dunia, Lubis, Mohtar (peny.), Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.

Hamid, Syarwan, Implementasi Dwifungsi ABRI, Renungan 50 tahun Kemerdekaan RI, Republika, 17 Mei 1965.

Haris, Syamsuddin dan Riza Sihbudi, (Editor), 1995, Menelaah Kembali Format Politik Orde Baru, Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, PPW-LIPI, Yayasan Insan Politika.

Hersey, Paul & Ken Blanchard. 1992., Manajemen Perilaku Organisasi, Jakarta : Erlangga.

Husin, Kadri. 1985. Sistem Peradilan Pidana Menurut KUHP, PPS UI

Janowitz, Morris, 1985. Hubungan-Hubungan Sipil Militer Persepektif Regional, Jakarta : Bina Aksara.

Johnson, Doyle Paul. 1986. Teori Sosiologi Klasik dan Modern. Jakarta : Gramedia.

Kartodirjo, Sartono, 1984. Perkembangan Politik dan Integrasi Elit Modern. Jakarta : LP3ES

- Kelana, Momo. 1994, **Hukum Kepolisian**, Jakarta : PT. Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Kerlinger, Fred N. 1992. **Asas-asas Penelitian Behavioral**. Yogyakarta : Gajah Mada University Press.
- Krippendorff, Klaus, 1993. **Analisis Isi Pengantar Teori dan Metodologi**. Jakarta : Raya Grafindo Persada.
- Kunarto. 1995, **Merenungi Kritik terhadap Polri Buku I & II**, Jakarta : Cipta Manunggal.
- Kusuma Hanidjojo, Budiono, 1986. **Regenerasi Kepemimpinan dan Politik Asia Tenggara**. Jakarta : LP3ES.
- Langworthy, Robert H & Lawrence F Travis III. 1994, **Policing In America- A Balance Forces**
- Lubis, Mulya. T., 1981. **Bantuan Hukum Struktural : Redistribusi Kekuasaan dan Partisipasi dari Bawah**. s, 1985. Jakarta : LP3ES.
- Lubis, Solli M., 1989. **Serba-serbi Politik dan Hukum**. Bandung : Mandar Maju.
- Lubis, Moechtar. 1988, **Citra Polisi**, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia.
- , 1980. **Catatan Subversif**, Jakarta : Sinar Harapan.
- M. Hamdan Basyar, Sri Yanuarti. 1997. **Peran Sosial Politik ABRI Pada Masa Orde Baru**. PPW-LIPI.
- Mabes ABRI. 1980, **Ihktisar Perkembangan Organisasi Kepolisian Republik Indonesia (1945-1980)**, Jakarta : Mabes ABRI Dinas Sejarah.
- Mahasin, Aswab, 1989. **Pola Gerakan Pinggiran**. Jakarta, LP3ES.
- Mannheim, Karl. 1991. **Ideologi dan Utopia Mengungkap Kaitan Pikiran dan Polirik**. Yogyakarta : Kanisius.
- Maskat, Junaedi. 1991, **Kepemimpinan Efektif di Lingkungan Polri**, Sanyata Sumanasa Sespim Sespim Polri, Bandung
- Mas'ood, Mohtar, 1989. **Restrukturisasi Masyarakat Oleh**

Pemerintah Orde Baru. Jakarta, LP3ES

Maswadi Rauf. 1997. Latar Belakang Peran Sospol ABRI. PPW-LIPI.

MOleong, Lexy J. 1993. Metodologi Penelitian Kwalitatif, Bandung : Remaja Risdakarya.

Mostar, Herman. 1983. Peradilan yang Sesat. Jakarta : Grafiti Pers.

Muhaimin, Yahya, 1982. Perkembangan Militer dalam Politik di Indonesia 1945 - 1966. Yogyakarta : Gadjah Mada Universitas Press.

Muladi. 1995, Polisi dan Hak Asasi Manusia, Makalah Seminar, UNDIP Semarang

Nasution. A.H. 1971. Kekaryaan ABRI. Jakarta : Seruling Massa.

Nawawi Arif, Barda. 1996. Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Bandung : Citra Aditya.

----- . 1993. Tugas Yuridis Polri dalam Berbagai Aspek Penegakan Hukum. Fakultas Hukum UNDIP.

Nordlinger, Eric A. 1990, Militer Dalam Politik, Jakarta : Rineka Cipta.

Notosusanto, Nugroho (ed). 1984. Pejuang dan Prajurit : Konsepsi dan Implementasi Dwifungsi ABRI, Jakarta : Sinar Harapan.

Oudang, M. 1952, Perkembangan Kepolisian di Indonesia, Jakarta : Mahabarata.

Pabottinggi, 1995. Mochtar. et. al., Sistem Pemilihan Umum di Indonesia. Jakarta : Laporan Penelitian Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.

Pangaribuan, Luhut MP (ed), 1989. Hak Rakyat Atas Pembangunan. Jakarta : YLBHI.

Podgorecky, Adam, & Cristoper J. Welan. 1987, Pendekatan Sosiologis Terhadap Hukum, Jakarta : Bina Aksara.

Polri. 1993, Strategi Pembangunan 25 Tahun Polri JPT II

tahun 1994-2018, Jakarta

PTIK, 1952. Buku Peringatan Dies Natalis ke VI PTIK, Jakarta : Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian.

Rahardjo, Dawam, M. 1981. Pembangunan dan Kekerasan Struktural, Jakarta : Prisma LP3ES.

Rahardjo, Satjipto. 1995, Polisi dan Perubahan Sosial, Makalah Seminar, UNDIP Semarang

_____.1979, Hukum dan Perubahan Sosial, Alumni, Bandung

_____.1981, Manfaat, Telaah Sosial terhadap Hukum, Fakultas Hukum UI Jakarta.

_____.1982, Hukum, Kekerasan dan Penganiayaan, Makalah Seminar UNDIP Semarang.

_____.1983, Implementasi Hak-hak yang Diberikan Hukum Positif, Fakultas Hukum UNDIP.

_____.1986, Ilmu Hukum, Bandung : Alumni.

_____.1989, Hukum dan Birokrasi, Fakultas Hukum UNDIP.

_____.1993, Studi Kepolisian Indonesia, Metodologi dan Substansinya, Fakultas Hukum Undip.

----- dan Anton Tabah, 1993, Polisi Pelaku dan Pemikir, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.

----- . 1996, Pertanggungjawaban Polisi Berkaitan dengan Tugasnya, Makalah Seminar, Undip Semarang

_____.tt, Masalah Penegakan Hukum, BPHN, Jakarta

Reksodiputro, Mardjono, 1994. Kemajuan Pembangunan Ekonomi dan Kejahatan. Jakarta : Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum UI.

Riyanto, Bibit. 1996, Penataan kembali Struktur Nasional Untuk meningkatkan Kualitas Polri, Makalah Seminar, Undip Semarang

Roestandi, H. Ahmad. 1993. Komentor Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1991 Tentang Kejaksaan RI, Jakarta : Pradnya Paramita.

Samego, Indria 1997. Demokrasi Peran Sosial Politik ABRI: Catatan Pendahuluan. PPW-LIPI.

Sastra Pratedja, M. 1982. Dari Utopia ke Ideologi dari Ideologi ke Aksi dan Refleksi. Jakarta : LP3ES.

Sihbudi, Riza 1997. Dampak Perubahan Lingkungan Domestik Terhadap Peran Sosial Politik ABRI. PPW-LIPI.

Soebijono, et al. 1992, Dwi Fungsi ABRI, Perkembangan dan Peranannya dalam Kehidupan Politik Di Indonesia, Yogyakarta : Gama Press.

Soejatmoko, 1984. Etika Pembebasan, Jakarta : LP3ES.

Soemitro. 1996. Suksesi, Militer dan Mahasiswa. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.

Soemitro, Ronny Hanitijo, 1988. Metodologi Penelitian Hukum dan Yurimetri. Jakarta : Ghalia Indonesia.

Siagian, P Sondang. 1986, Organisasi, Kepemimpinan & Perilaku Administrasi, Gunung Agung, Jakarta

Singh, Bilveer, 1995. Dwifungsi ABRI: Asal-usul, Aktualisasi dan Implikasinya bagi Stabilitas dan Pembangunan. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama.

Sitompul & Edward Syahperenrong. 1985, Hukum Kepolisian Di Indonesia, Tarsito, Bandung

Skolnick, Jerome H. 1966, Justice Without Trial: Law En forcement in Democratic Society,

Sullivan, John L. 1992, Pengantar Ilmu Kepolisian , Jakarta : PTIK.

Surjohadiprodjo, Sayidiman. 1996. Kepemimpinan ABRI.

Soundhausen, Ulf. 1986. Politik Militer Indonesia 1945 - 1967 menuju Dwifungsi ABRI. Jakarta : LP3ES.

Stress, M Richard. 1980. Efektivitas Organisasi, Jakarta : Erlangga

Terry, George. 1986, Prinsip-Prinsip manajemen, Jakarta : Bumi Aksara.

Tanumidjaya, Memet. 1971, Sejarah Perkembangan Angkatan Kepolisian, Jakarta : Pusjarah ABRI.

Tomasoa, Peter, 1982. Perombakan Struktur Tanpa Perubahan Pimpinan Nasional, Jakarta : Sinar Harapan.

Walizer, Michael H, 1987. Metode dan Analisis Penelitian. Jakarta : Erlangga.

Whisenand, Paul M, The Managing Of Police Organizations, New Jersey

Wignyosoebroto, Soetandyo. 1990. Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional. Jakarta : Rajawali Pers.

Windhu, Marsana I, 1992. Kekuasaan dan Kekerasan. Yogyakarta : Kanisius.

UU no. 20 tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Republik Indonesia

YLBHI, 1987. Potret Keadilan Indonesia. Jakarta : Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia.

Forum Keadilan no. 26 tahun V, 7 April 1997

Gatra, no. 18 tahun III, 22 Maret 1997

Tiras, no. tahun II, 2 Januari 1997

Jawa Pos, 26 Maret 1997

Kompas, 1 Juli 1997

-----, 18 Januari 1997; 22 Januari 1997.

Nota Keuangan dan RAPBN Th. Anggaran 1997/1998.

Pikiran Rakyat Minggu, 9 Juli 1995.

Surabaya Post, 15 April 1997